

Roger Fabre

**PLANO DE GERENCIAMENTO COSTEIRO EM SANTA CATARINA: CONDICIONANTES DA GESTÃO INTEGRADA E COMPARTILHADA DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL**

Dissertação submetida ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Direito da Universidade Federal de  
Santa Catarina para a obtenção do  
Grau de Mestre em Direito.  
Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Letícia  
Albuquerque

FLORIANÓPOLIS (SC)  
2017

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do  
Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.**

Fabre, Roger

Plano de gerenciamento costeiro em Santa Catarina:  
condicionantes da gestão integrada e compartilhada do  
patrimônio natural e cultural / Roger Fabre ; orientadora,  
Letícia Albuquerque - Florianópolis, SC, 2017.

179 p., 21 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-  
Graduação em Direito.

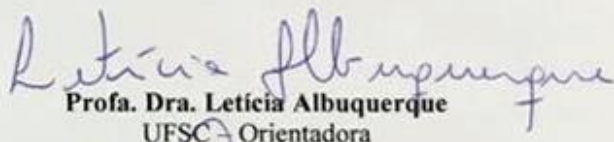
Inclui referências.

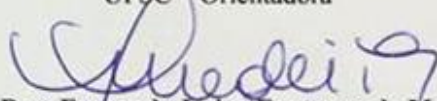
1. Gerenciamento costeiro integrado. 2. Gestão  
compartilhada. 3. Patrimônio natural e cultural. 4.  
Constitucionalismo garantista. 5. Legitimidade política. I.  
Albuquerque, Letícia. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.


# **Plano de gerenciamento costeiro em Santa Catarina: condicionantes da gestão integrada e compartilhada do patrimônio natural e cultural**

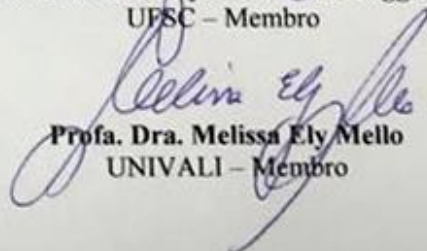
**Roger Fabre**

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:

  
**Profa. Dra. Leticia Albuquerque**  
UFSC – Orientadora

  
**Profa. Dra. Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros**  
UNILASSALE – Membro

  
**Profa. Dra. Grazielly Alessandra Baggenstoss**  
UFSC – Membro

  
**Profa. Dra. Melissa Ely Mello**  
UNIVALI – Membro

**Prof. Arno Dal Ri Júnior, Ph.D.**  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito

Florianópolis, 21 de fevereiro de 2017.



## AGRADECIMENTOS

A trajetória percorrida por mim nos últimos dois anos foi difícil, mas certamente representou um aprendizado que marcará profundamente a minha vida.

Agradeço à minha orientadora, professora Letícia Albuquerque, pela confiança depositada e pelas suas contribuições durante a condução das disciplinas do Programa de Pós-Graduação e no acompanhamento da pesquisa. A sua sensibilidade em relação à problemática socioambiental inspirou-me na busca de um caminho de investigação mais atento às causas dos fenômenos com os quais nos deparamos atualmente.

Expresso, também, a minha gratidão ao professor Paulo Freire Vieira, por seus ensinamentos, fundamentais para diversas escolhas feitas no decorrer da elaboração da Dissertação. Os encontros realizados no Núcleo do Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD/UFSC), relacionados ao funcionamento do Observatório do Litoral, sem dúvida concorreram decisivamente para o amadurecimento de algumas intuições iniciais de pesquisa.

Agradeço, ainda, aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito pelas inúmeras lições aprendidas. Ao professor José Rubens Morato Leite pela condução de disciplina curricular na qual foram desenvolvidos substanciosos debates a partir de uma perspectiva aberta à interdisciplinaridade. À professora Eliane Moreira pelos diversos apontamentos feitos na qualificação da presente dissertação, oportunidade em que entrevistaram, também, de modo marcante, os professores Paulo Vieira e Letícia Albuquerque.

Agradeço aos servidores do PPGD pelos constantes esclarecimentos e pela atenção dispensada.

Aos colegas de trabalho, Marcelo e Daniel, pelo apoio em diversos momentos em que precisei de auxílio no decorrer da trajetória dos meus estudos.

Ao meu pai, Ademar, por todos os ensinamentos e por despertar o interesse na leitura, desde a minha infância. À minha mãe, Dalva, pela conforto e amor oferecidos desde sempre.

À minha esposa, Carolina, pelo apoio, paciência e compreensão em horas difíceis. Ao meu filho Antônio por colorir as nossas vidas.



## RESUMO

O tema da presente dissertação diz respeito à efetividade dos sistemas de gestão de recursos comuns no Brasil. Em sua delimitação, destacam-se os fatores condicionantes da gestão costeira integrada e compartilhada, no Estado de Santa Catarina (2009-2016). O problema de pesquisa questiona: quais são e como podem ser explicados os condicionantes da instauração e manutenção de um modelo de gestão costeira integrada e compartilhada no Estado? A hipótese é que a condução do programa de gerenciamento costeiro estadual, sob a incumbência do governo de Santa Catarina, vem sendo marcada por procedimentos tecnocráticos, desprovidos de legitimidade política. Esses encaminhamentos vêm valorizando um modelo de ocupação do litoral caracterizado pela apropriação intensiva e excludente do patrimônio natural e cultural. Como hipótese secundária, tem-se que prevalece a utilização meramente simbólica dos dispositivos legais relacionados à gestão democrática, integrada e participativa, bem como uma interpretação da Constituição Federal que não valoriza a existência de vínculos e limites à atuação do Poder Público, consubstanciados na consagração dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o objetivo geral da investigação é compreender os fatores condicionantes da instauração e manutenção de um modelo de gestão integrada e compartilhada em Santa Catarina, por meio da descrição e análise da normatização e dos encaminhamentos administrativos do Estado, no período de 2009 a 2016. O método de abordagem é o dedutivo. O método de procedimento é o monográfico, com a descrição e análise do estudo de caso, com base em informações constantes de Inquérito Civil Público. Recorre-se, para tanto, no plano de capítulos, à análise da problemática da gestão integrada e compartilhada dos recursos de uso comum, sob a perspectiva sistêmico-complexa, enriquecida por contribuições do Ecodesenvolvimento. É valorizado o conceito de legitimidade política contido no enfoque patrimonial de gestão de recursos naturais. Em capítulo próprio, apresenta-se o marco normativo vigente e são enfatizados o uso simbólico da legislação e as contribuições do denominado Constitucionalismo garantista, na reflexão sobre os bens comuns ambientais. São trazidas evidências de que o Estado de Santa Catarina vem evitando a abertura das discussões com a

sociedade e a implementação dos instrumentos de gestão mais vocacionados a fundamentar revisões e correções de rumos na política pública. São demonstradas contradições na legislação estadual, que tornam dúbia a previsão normativa sobre a participação da sociedade. Na implementação do programa, vêm sendo desconsideradas diversas disposições legais, caracterizando uma utilização simbólica da legislação. São, assim, confirmadas as hipóteses formuladas. Ao final, sugere-se, com apoio no Constitucionalismo garantista, o reforço da interpretação sobre a obrigatoriedade da realização de revisões contínuas e de participação da população nas políticas de gestão dos recursos costeiros. Enfatizam-se, para tanto, a noção de patrimônio nacional e os deveres associados ao princípio da solidariedade intergeracional.

**Palavras-chave:** Gerenciamento costeiro integrado. Gestão compartilhada. Patrimônio natural e cultural. Constitucionalismo garantista. Legitimidade política.



## **ABSTRACT**

The theme of this dissertation concerns the effectiveness of common resource management systems in Brazil. In its delimitation, the factors determining the integrated and shared coastal management in the State of Santa Catarina (2009-2016) stand out. The research question asks: How can the conditions for not instituting and maintaining an integrated and shared coastal management model in the State be identified and explained? The hypothesis is that the conduct of the state coastal management program, under the responsibility of the Santa Catarina government, has been marked by technocratic procedures, devoid of political legitimacy. These referrals have been valuing a model of occupation of the coast characterized by the intensive and exclusive appropriation of the natural and cultural heritage. As a secondary hypothesis, it is being use merely symbolic of legal provisions related to democratic, integrated and participatory management, as well as an interpretation of the Federal Constitution that does not value the existence of links and limits to the performance of the Public Power. In this context, the general objective of the research is to understand the conditioning factors of the establishment and maintenance of an integrated and shared management model in Santa Catarina, through the description and analysis of the state's administrative regulations and referrals, in the period from 2009 to 2016. The method of approach is the deductive one. The procedure method is the monographic, with the description and analysis of the case study, based on information contained in Public Civil Inquiry. In order to do so, the chapter plans to analyze the problems of integrated and shared resource management under a systemic-complex perspective, enriched by contributions from Ecodevelopment. The concept of political legitimacy contained in the heritage approach to the management of natural resources is valued. The existing legislation is presented, emphasizing the symbolic use of legislation and the contributions of so-called warranty Constitutionalism in the reflection on common environmental goods. Evidence is presented that the State of Santa Catarina has been avoiding the opening of discussions with society and the implementation of the management tools most likely to provide a basis for revisions and corrections of course in public policy. Contradictions are demonstrated in the state legislation, which make normative prediction about society's

participation dubious. In implementing the program, several legal provisions have been disregarded, characterizing a symbolic use of legislation. The hypotheses thus formulated are thus confirmed. In the end, it is suggested, with support in the warranty Constitutionalism, the reinforcement of the interpretation on the obligatoriness of continuous revisions and of participation of the population in the policies of management of the coastal resources. Therefore, the notion of national heritage and the duties associated with the principle of intergenerational solidarity are emphasized.

**Keywords:** Integrated coastal management. Shared management. Natural and cultural heritage. Warranty Constitutionalism. Political legitimacy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de análise de commons de Ronald J. Oakerson .....	69
Figura 2 – Estrutura do comitê gestor integrado e dos comitês temáticos regionais do programa catarinense de gerenciamento costeiro .....	116



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ACAQ - Associação Catarinense de Aquicultura  
ACATMAR - Associação Náutica  
ADCT - Ato das Disposições Finais Transitórias  
CGI - Comitê Gestor Integrado  
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CTR - Comitê Temático Regional  
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar  
CODESC - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente  
CNUDM - Convenção das Nações Unidas para os Direitos do Mar  
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CF - Constituição Federal  
FACISC - Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina  
FATMA - Fundação do Meio Ambiente  
FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina  
Gerco - Programa de Gerenciamento Costeiro  
GCI - Gerenciamento Costeiro Integrado  
GI-Gerco - Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro  
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
Ipea - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
LC - Lei Complementar  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MPE - Ministério Público Estadual  
MPF - Ministério Público Federal  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAF-ZC - Plano de Ação Federal da Zona Costeira  
PD - Plano Diretor

PEGC - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro  
PGZC - Plano de Gestão da Zona Costeira  
PMGC - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro  
PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro  
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente  
PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos  
PNRM - Política Nacional de Recursos do Mar  
Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RQA-ZC - Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira  
SDR - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional  
Sigerco - Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro  
Sindipi - Sindicato das Indústrias de Pesca de Itajaí  
Sinduscon - Sindicato das Indústrias da Construção Civil da Grande Florianópolis  
Sitrapesca - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Pesca de Santa Catarina  
SMA - Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira  
SPG - Secretaria de Estado do Planejamento  
Udesc - Universidade do Estado de Santa Catarina  
ZC – Zona Costeira  
ZEE - Zona Econômica Exclusiva  
ZEEC - Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>1</b>	<b>O ENFOQUE PATRIMONIAL E A GESTÃO INTEGRADA E COMPARTILHADA DOS RECURSOS NATURAIS E CULTURAIS .....</b>	<b>29</b>
1.1	A CRISE SOCIOAMBIENTAL .....	30
1.1.1	Algumas consequências da crise socioambiental sobre os oceanos .....	33
1.1.2	Características ecossistêmicas costeiras do país e do Estado de Santa Catarina .....	35
1.1.3	A dinâmica de desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina nas últimas décadas .....	39
1.2	AS CONTRIBUIÇÕES CONTIDAS NA ABORDAGEM DA JUSTIÇA ECOLÓGICA .....	42
1.3	A TEORIA SISTÊMICA E A NOÇÃO DE COMPLEXIDADE .....	45
1.4	O ENFOQUE DO ECODESENVOLVIMENTO .....	49
1.5	A PROBLEMÁTICA DOS RECURSOS DE USO COMUM.....	52
1.6	A ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO EM DAVID EASTON: NOÇÕES PRELIMINARES .....	56
1.7	O ENFOQUE DE GESTÃO PATRIMONIAL DOS RECURSOS DE USO COMUM E O COMPROMISSO DE LEGITIMIDADE POLÍTICA DAS DECISÕES .....	60
1.8	ANALISANDO OS COMMONS: O FRAMEWORK DE OAKERSON .....	68
<b>2</b>	<b>O PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO EM DIÁLOGO COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE .....</b>	<b>73</b>
2.1	O PLANO DE GERENCIAMENTO COSTEIRO: BREVE RETROSPECTIVA E ALGUNS ENCAMINHAMENTOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	74
2.1.1	A Convenção das Nações Unidas para os Direitos do Mar e o patrimônio comum da humanidade.....	75

2.1.2	<b>A gestão costeira e a participação da sociedade: os encaminhamentos de conferências internacionais nas últimas décadas.....</b>	<b>77</b>
2.1.3	<b>O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro .....</b>	<b>80</b>
2.2	O DELINEAMENTO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE E A SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL .....	90
2.3	CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA .....	96
2.4	O CONCEITO DE ECOCIDADANIA E A IMPOSIÇÃO DE LIMITES.....	100
2.5	O CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA EM LUIGI FERRAJOLI E A PROTEÇÃO DOS BENS FUNDAMENTAIS COMUNS .....	101
3	<b>O PROGRAMA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DE SANTA CATARINA: A ESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO EM SANTA CATARINA (2009-2016) .....</b>	<b>109</b>
3.1	A ESTRUTURAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NO PLANO LEGISLATIVO .....	109
3.2	O DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DO LITORAL CATARINENSE E A PORÇÃO CENTRO-NORTE DO ESTADO .....	117
3.3	AS DISCUSSÕES TRAVADAS NO ÂMBITO DO COMITÊ GESTOR INTEGRADO .....	124
3.4	A CONCRETIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PARA O GERCO ESTADUAL.....	128
4	<b>CONDICIONANTES DA GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA E COMPARTILHADA DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL CATARINENSE.....</b>	<b>137</b>
4.1	SÍNTESE DA IMPLEMENTAÇÃO DO Gerco DE SANTA CATARINA.....	137
4.2	A GESTÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL COSTEIRO SOB A PERSPECTIVA LEGAL: AVANÇOS E INSUFICIÊNCIAS.....	144



<b>4.2.1</b>	<b>As particularidades da normatização estadual.....</b>	<b>145</b>
<b>4.2.2</b>	<b>As insuficiências da normatização federal relacionadas à gestão integrada e compartilhada .....</b>	<b>149</b>
<b>4.3</b>	<b>A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DEVERES IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO EM MATÉRIA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL COSTEIRO .....</b>	<b>151</b>
<b>4.4</b>	<b>REFLEXÕES SOBRE OS OBSTÁCULOS À FORMAÇÃO DA CONSCIÊNCIA PATRIMONIAL .....</b>	<b>155</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>161</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>167</b>



## INTRODUÇÃO

A dinâmica de apropriação e de uso predatório dos recursos comuns<sup>1,2</sup> costeiros vem despertando, em escala mundial, debates em torno da efetividade dos sistemas de gestão para um enfrentamento consequente dos fatores condicionantes da crise socioecológica.

As insuficiências do modelo de desenvolvimento predominante ficam cada vez mais evidentes, tendo em vista a sua incapacidade de lidar com as incertezas relacionadas aos impactos ambientais, econômicos e sociais, em um contexto de globalização econômica e crescente fragilização das bases naturais da vida no planeta.

Em nosso país, nota-se um acelerado processo de degradação dos recursos costeiros, gerado sobretudo pela ocupação desordenada e por uma dinâmica de desenvolvimento socioeconômico voltada prioritariamente para o turismo de massa - ao lado da extração petrolífera *off shore*, da promoção da agricultura patronal, da pecuária e da pesca industrial -, sob o pano de fundo do êxodo rural e da concentração demográfica nas áreas metropolitanas. Além disso, persistem práticas agrícolas e industriais fortemente dependentes dos insumos químicos de alto risco, comprometendo a qualidade dos rios, dos solos e a alimentação e acarretando, entre outras consequências, a queda do nível de produtividade da pesca artesanal e da agricultura familiar.

O controle do Poder Público, por meio de licenciamentos ambientais e alvarás/autorizações de ocupação, tem se revelado incapaz de fazer frente à dinâmica predatória e excludente do modelo economicista predominante, o qual não incorpora às suas

---

<sup>1</sup> Elinor Ostrom (2015), discorrendo sobre os recursos de uso comum, explica que lagos, oceanos, sistemas de irrigação, uma pescaria, um bosque, a internet ou estratosfera, são recursos naturais ou artificiais em relação aos quais é difícil excluir os usuários ou limitá-los, e o consumo de unidades diminui a disponibilidade dos demais.

<sup>2</sup> Ronald J. Oakeson enfatiza, em seu modelo de análise de *commons* (recursos de uso comum), que, apesar das diferenças culturais, o problema central permanece: como coordenar a utilização desses recursos sem o seu esgotamento, tal como acontece em uma situação de ausência de limites de utilização para os usuários (1990).

decisões empresariais a preocupação de manutenção da qualidade ambiental no longo prazo, prevalecendo a lógica da *flexibilidade diante da surpresa* (GODARD, 2002).

Além de lacunas e contradições no processo de formulação de políticas públicas relacionadas ao campo ambiental, entende-se que as causas estruturais da crise em escala global estão relacionadas ao exercício unidimensional da economia e dos dispositivos socioinstitucionais<sup>3</sup> de regulação correspondentes. As estratégias definidas para o enfrentamento da crise ambiental global têm se mostrado fragmentadas e incapazes de lidar com a sua complexidade e as suas interdependências.

Desse modo, para além de avanços nos processos de inovação tecnológica, os fatores ligados à recriação socioinstitucional devem ser vistos como um instrumento de adaptação importante. Particularmente, a gestão de recursos naturais deveria, assim, contribuir para a regulação das inter-relações entre sistemas socioculturais e o meio ambiente biofísico, atentando-se para as escalas espaciais e temporais envolvidas<sup>4</sup>.

O Brasil apresentou, nos últimos 40 anos, algumas iniciativas que vêm impulsionando a implementação dos planos de gerenciamento costeiro federal e estaduais, desenvolvidos, com maior ou menor profundidade, conforme as particularidades da unidade federativa. Em linhas gerais, a União, por meio da edição da Lei n. 7.661/88, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, seguindo-se a concretização dos programas nacionais I e II, lançados em 1990 e 1997, respectivamente. Posteriormente, com a edição do Decreto Federal n. 5.300/2004, foram definidas normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira do país, estabelecendo bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.

A legislação consagrou idealmente um modelo de gestão descentralizada, democrática, participativa, integrada e eficiente,

---

<sup>3</sup> Adota-se o conceito de *instituições* como “qualquer tipo de coerção formal (regras, leis e constituições) ou informal (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) capaz de moldar as interações numa dada sociedade” (BERKES; SEIXAS, 2005, p. 114).

<sup>4</sup> O foco das pesquisas sobre *commons* foi sendo gradualmente deslocado do nível de comunidades isoladas, marcadas pela presença de sistemas de gestão comunitária, para o nível de *commons* situados nos níveis regional, nacional e internacional (VIEIRA; BERKES e SEIXAS, 2005).

prevendo “a construção e manutenção de mecanismos participativos”, com vistas a contribuir para elevar a qualidade de vida da sua população e proteger o seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º, *caput*, da Lei n. 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro).

No entanto, observadas as medidas efetivamente implementadas pelo governo do Estado de Santa Catarina, no período de 2009-2016, para a concretização do seu Plano de Gerenciamento Costeiro, foram notadas algumas características que tornam, em princípio, questionável e confuso o modelo estadual, se considerada essa previsão normativa de um modelo de gestão democrática, integrada e participativa. A legislação estadual, em parte, repete as diretrizes fixadas na legislação federal. Por outro lado, traz disposições específicas dúbias em relação à integração das políticas públicas e no que se refere aos contornos da participação da sociedade nos encaminhamentos negociados.

A execução do programa estadual de gerenciamento costeiro, no período de análise (2009-2016), parece alternar critérios e metodologias, com déficit quanto ao envolvimento da população na discussão e também em relação aos mecanismos que podem concretizar uma integração entre políticas públicas e a avaliação contínua dos seus propósitos e resultados (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2009)<sup>5</sup>.

No cenário verificado em Santa Catarina - que está relacionado aos contextos nacional e mundial -, notam-se, em princípio, prescrições normativas não condizentes com as relações sociais, importando a identificação dessa realidade e dos seus fatores condicionantes. Entende-se que as disposições legais aplicáveis à dinâmica socioambiental não são meras declarações axiológicas sem valor normativo.

Por outro lado, mostra-se oportuna a reflexão sobre o *status* conferido à Zona Costeira como *patrimônio nacional*, pela

---

<sup>5</sup> A condução do Inquérito Civil Público n 1.33.008.000062/2009-91 foi feita pelo mestrando, visando à coleta de informações para auxiliar os Procuradores da República que atuam no litoral na tomada de decisões relacionadas ao gerenciamento costeiro estadual. Existem outros colegas no Estado que conduzem procedimentos administrativos acerca do tema. Atualmente o autor da presente pesquisa não detém atribuição para atuar no caso.

Constituição Federal de 1988<sup>6</sup>, correlacionada com o dever de preservação do meio ambiente também para as futuras gerações. O nosso *diploma fundamental* e a legislação infraconstitucional contêm previsões normativas direcionadas à garantia do patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, sem que as evidências empíricas existentes apontem para um significativo engajamento da sociedade e do Poder Público com vistas à transmissão da qualidade ambiental e da diversidade socioambiental às gerações futuras.

O tema da presente dissertação está relacionado à *efetividade*<sup>7</sup> dos sistemas de gestão de recursos comuns no Brasil. Em sua delimitação, destaca-se a investigação sobre os fatores condicionantes da instauração de um processo de gestão compartilhada e integrada de recursos de uso comum costeiros no Estado de Santa Catarina, considerado o período de investigação (que se estende de 2009 a 2016).

O problema de pesquisa é o seguinte: quais são e como podem ser explicados os condicionantes da instauração e manutenção de um modelo de gestão costeira integrada e compartilhada no Estado?

A hipótese do presente trabalho é que a condução do programa de gerenciamento costeiro em SC - sob incumbência da Secretaria de Planejamento (vinculada ao governo estadual) - vem sendo marcada por procedimentos concretos tecnocráticos<sup>8</sup> - que confirmam a cultura política existente no Estado de Santa Catarina -, desprovidos de legitimidade política (GODARD, 2002). Tais encaminhados vêm valorizando um modelo de ocupação do litoral caracterizado pela apropriação intensiva e excludente do patrimônio natural e cultural catarinense, sem que exista lugar à identificação dos diversos interesses e valores das populações presentes no litoral.

Como hipótese secundária, tem-se que prevalece a utilização meramente simbólica dos dispositivos legais

---

<sup>6</sup> Constituição Federal de 1988, art. 225, §4º.

<sup>7</sup> Entende-se a *efetividade* como conceito que diz respeito aos fins do legislador ou da lei ou, mais precisamente, à implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa (NEVES, 2011).

<sup>8</sup> Entendido o termo como “sapiante aplicação das leis econômicas por parte dos governos técnicos cuja legitimação provém dos mercados e só a estes prestam contas” (FERRAJOLI, 2015, p. 155).

relacionados à gestão democrática, integrada e participativa, bem como uma interpretação da Constituição Federal que não valoriza a existência de vínculos e limites à atuação do Poder Público, consubstanciados na consagração dos direitos fundamentais

Justifica-se a pesquisa porque, embora a intenção de inserir o Estado de Santa Catarina no programa de gerenciamento costeiro venha se processando há bastante tempo, no momento o processo vem sendo conduzido de modo confuso, sem que aparentemente tenha havido amplo controle social. O cenário tendencial das consequências possíveis da aplicação dos instrumentos da política de gestão relativamente às dinâmicas sociais e ambientais constatadas na Zona Costeira mostra-se preocupante. Um conhecimento mais acurado da estrutura do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - Gerco - e do modo como ele vem sendo implementado representa uma condição indispensável para o seu aperfeiçoamento da perspectiva da construção progressiva de um processo de controle social mais significativo.

A intenção do presente trabalho é contribuir para a retificação do processo de implementação deste programa, identificando os condicionantes mais marcantes das insuficiências e desvios que vêm sendo observados e oferecer pistas para torná-lo cada vez mais ajustado aos parâmetros da gestão integrada e compartilhada dos recursos comuns do *patrimônio costeiro*.

O meu interesse por esta pesquisa decorre da verificação de que existem diversos aspectos inter-relacionados – jurídicos, sociais, culturais, políticos e ambientais – envolvidos na dinâmica de implementação do programa. Levando em conta a flagrante complexidade da problemática assim delineada, estou consciente da necessidade de buscar um embasamento técnico-científico mais sólido e confiável para compreender melhor os obstáculos à gestão compartilhada e integrada de recursos comuns costeiros.

O objetivo geral da investigação é compreender os fatores condicionantes da instauração e manutenção de um modelo de gestão costeira integrada e compartilhada em Santa Catarina, por meio da descrição e análise dos encaminhamentos normativos e administrativos efetivados pelo governo estadual nos últimos anos (2009-2016).

Os *objetivos específicos* são os seguintes: compreender a problemática da gestão integrada e compartilhada de recursos naturais de uso comum, sob a *perspectiva sistêmico-complexa*,

bem como entender as contribuições do enfoque patrimonial de gestão de recursos naturais, com destaque para o conceito de *legitimidade política* (GODARD, 2002).

Descrever o marco normativo federal relacionado à gestão de recursos costeiros e apontar os avanços e potencialidades contidas na ordem constitucional em sua relação com o tema da presente pesquisa. Explicar o uso simbólico da legislação e as contribuições do *Constitucionalismo garantista* para a reflexão sobre os bens comuns ambientais.

Descrever os procedimentos efetivados pelo Estado de Santa Catarina na concretização do programa estadual de gerenciamento costeiro, com ênfase no funcionamento do Comitê Gestor Integrado e do Comitê Temático Regional de Itajaí/SC, bem como explicitar as medidas administrativas mais recentes do Gerco estadual para a concretização dos instrumentos dessa política de gestão.

Demonstrar as principais insuficiências do programa estadual de gerenciamento costeiro relacionadas à implementação de um modelo de gestão integrada e participativa e apontar sugestões condizentes com os enfoques analíticos utilizados para o aperfeiçoamento do sistema de gestão costeira.

No capítulo primeiro, são trazidas informações sobre a crise socioambiental e o perfil de desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina, ainda que de modo cursivo. Na sequência, são apresentadas algumas características do *Ecodesenvolvimento*, *epistemologia sistêmico-complexa* e a problemática dos assim denominado *commons*. Será apresentado, ainda, o modelo de análise de uso de recursos de uso comum de Ronald Oakerson (1990), que será utilizado no trabalho para a consecução dos objetivos propostos. É trazida, ainda, a noção de *legitimidade política* (GODARD, 2002).

No capítulo segundo, tem-se, ainda que de modo cursivo, o histórico das iniciativas políticas e legislativas que culminaram na instituição do atual Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A seguir, constam reflexões teóricas que abordam o uso simbólico do direito e o denominado *Constitucionalismo garantista*.

No capítulo terceiro, é apresentado o estudo de caso: a implementação legislativa e administrativa do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro (considerado o período de 2009-2016), com ênfase na descrição da estrutura de gestão montada



pelo Estado de Santa Catarina e as alterações evidenciadas no transcorrer do período acima mencionado.

No capítulo quarto, consta uma análise da aplicação da legislação federal e estadual pelo programa estadual de gerenciamento costeiro, apontando-se insuficiências verificadas para a concretização de um modelo de gestão integrada e compartilhada. Sintetizam-se os principais encaminhamentos administrativos tomados pelos órgãos públicos, relacionando-os com a cultura política e com o modelo econômico de ocupação do litoral prevalentes no Estado. Na sequência, apontam-se sugestões para o aprimoramento do sistema de gestão costeiro em Santa Catarina, apoiadas em uma interpretação constitucional afinada com as linhagens teóricas utilizadas.

O método de abordagem é o dedutivo. São trazidas as contribuições da epistemologia sistêmico-complexa e do enfoque patrimonial de gestão dos recursos naturais e culturais, aplicadas ao estudo de caso em questão. Ao final, é trazido um diagnóstico dos condicionantes da implementação da gestão integrada e compartilhada a partir das linhagens teóricas utilizadas no trabalho.

O método de procedimento será o monográfico (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 90), com o estudo dos principais encaminhamentos feitos pelo programa estadual de gerenciamento costeiro, focalizando a atuação governamental na sua concretização, mas se atentando para a descrição contextual, a fim de permitir a captação de “um campo de constrangimentos e de possibilidades, bem como os desafios que esse campo define” (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1998, p. 42).

Como técnica de pesquisa, será utilizada a pesquisa bibliográfica em revistas, artigos, livros, monografias e teses.

Será feita, ainda, a consulta a dados preexistentes - dados secundários e dados documentais - constantes do Inquérito Civil Público n. 1.33.008.000062/2009/91, conduzido pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina (2009-2016), correspondentes a atas de reunião, informativos oficiais, pareceres, recomendações e expedientes. Optou-se por enfatizar os principais encaminhamentos do Governo Estadual e decisões do órgão consultivo central, denominado Comitê Gestor Integrado. No entanto, necessário investigar o funcionamento de, pelo menos, um dos cinco setores regionais de execução das ações do Gerco estadual, tendo sido escolhido o Setor 2 (região de Itajaí).

Esclareça-se que acompanhei a implementação dos instrumentos do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro desde 2009, a fim de contribuir para o debate interno dos membros do Ministério Público Federal com atribuição sobre a Zona Costeira. Para tanto, expedí diversos ofícios que, em resumo, solicitaram esclarecimentos atualizados sobre a implementação do Programa.

Em 2013, em conjunto com 4 (quatro) colegas, foi elaborada e enviada recomendação ao Governo de Santa Catarina, para que, em linhas gerais, fossem revistos os estudos que embasaram as conclusões do Zoneamento Costeiro e para que fossem garantidos os critérios de participação da sociedade civil (MPF, 2009).

Em duas oportunidades, participei de reuniões com membros do Governo Estadual: em 10 de maio de 2012, no âmbito do Comitê Gestor Integrado, órgão consultivo de coordenação do Gerco estadual (MPF, 2009, v. VII, p. 28); em 31 de julho de 2015, em reunião na Procuradoria da República em Santa Catarina, oportunidade em que estavam presentes mais dois colegas do Ministério Público Federal e 3 representantes do Governo Estadual (MPF, 2009, v. XII, p. 45-46).

Registro, portanto, que atuei como observador participante (GUSTIN; DIAS, 2002). Em relação aos dados documentais utilizados, registro, como cuidado metodológico, que a íntegra do procedimento administrativo está disponível na internet (MPF, 2009). Foram feitas solicitações de informações ou pareceres a órgãos públicos diversos (v.g., Ministério do Meio Ambiente, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Secretaria Regional em Itajaí e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), facultando que o Estado de Santa Catarina, por inúmeras vezes, prestasse os esclarecimentos que entendesse necessários. Dessa forma, os principais documentos usados para a consecução dos objetivos propostos são versões oficiais do Governo estadual ou pareceres de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, não sendo utilizados pareceres particulares sobre os quais pudesse pairar dúvida sobre autenticidade ou conteúdo.

A investigação está sendo norteada pelo modelo sistêmico de análise de Ronald Oakerson sobre a utilização de *commons* (1990), no qual há distinção de 4 (quatro) conjuntos de atributos ou variáveis que podem ser usadas para a descrição de uma

dinâmica de apropriação e uso de recursos de uso comum: a) *Atributos físicos* - ou *ecossistêmicos* - de um específico recurso e as tecnologias usadas para a apropriação das suas vantagens (*aparato socioeconômico*); b) *Arranjos institucionais* (organização e regulamentação), que norteiam relações entre usuários e outros relevantes atores; c) *Padrões de interação/comportamento* entre atores sociais; d) *Out comes* ou consequências.

O modelo serve para analisar esses atributos, as suas relações e, finalmente, sugerir modos de aplicar o esquema para diagnóstico e prescrição de propostas. Trata-se de uma estrutura fundamental (geral). É uma forma mais facilitada de pensar a lógica das situações e considerar as possibilidades alternativas (OAKERSON, 1990).

Saliento, por fim, que faço parte do Observatório de Justiça Ecológica, liderado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Letícia Albuquerque, Grupo de Pesquisa e Extensão cadastrado no CNPQ<sup>9</sup>. Também integro o Observatório do Litoral, coordenado pelo Prof. Dr. Paulo Henrique Freire Vieira<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.justicaecologica.ufsc.br>. Acesso em: 25 out. 2016.

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.observatoriodolitoral.ufsc.br>. Acesso em: 25 out. 2016.



## 1 O ENFOQUE PATRIMONIAL E A GESTÃO INTEGRADA E COMPARTILHADA DOS RECURSOS NATURAIS E CULTURAIS

O debate em torno dos sistemas de gestão de recursos de uso comum ganha importância considerando o cenário de aprofundamento dos sinais da crise socioambiental global. O enfrentamento dos condicionantes associados à progressão do quadro de degradação dos ecossistemas planetários, em um contexto de decisões políticas imediatistas, merece atenção especial.

Mostra-se relevante, inicialmente, o registro sobre os dados atuais relacionados à crise socioambiental planetária, que se apresenta como uma *policrise*, havendo vários problemas vitais e é essa: “inter-solidariedade complexa dos problemas, antagonismos, crises, processo descontrolado, crise geral do planeta, que constitui o problema vital número um” (MORIN; KERN, 2003, p. 94).

O presente trabalho pretende investigar os condicionantes da instauração e manutenção de um modelo de gestão integrada e compartilhada de recursos comuns costeiros em Santa Catarina. Entende-se que há utilidade em desenvolver um argumento explicativo multidimensional sobre as lacunas e anomalias verificadas na concretização do Programa Estadual relacionadas ao tema.

Entende-se, por isso, conveniente trazer as reflexões do enfoque do *Ecodesenvolvimento* sobre a tendência de apropriação privada e intensiva dos chamados “recursos de uso comum”, sob as luzes da *epistemologia sistêmico-complexa*, valorizando-se a dimensão de incerteza em relação aos procedimentos de gestão de recursos naturais.

Apresenta-se, ainda, o modelo de análise de *commons* de Ronald Oakerson, utilizado para descrição do problema da pesquisa e para a elaboração do diagnóstico das lacunas e anomalias do programa estadual de gerenciamento costeiro relacionadas à (não) instauração de um modelo de gestão integrada e compartilhada.

Torna-se pertinente, ainda, em um cenário geral de violação ostensiva da legislação e pilhagem sistemática de ecossistemas costeiros, o estudo de um enfoque sistêmico sensível às influências recebidas pelo sistema político de outros sistemas

sociais, com ênfase nas práticas adaptativas que podem ser adotadas (EASTON, 1970).

Em seguida, são registradas algumas contribuições do enfoque patrimonial de gestão do patrimônio natural e cultural, com ênfase no conceito de legitimidade política, aplicável à gestão de recursos naturais (GODARD, 2002; MONTGOLFIER; NATALI, 2002).

## 1.1 A CRISE SOCIOAMBIENTAL

A crise socioambiental deve ser entendida como crise civilizacional e tem relação com ideia difundida principalmente no mundo ocidental de que o progresso ilimitado é a chave de todos os problemas e pode enfrentar, pela difusão e desenvolvimento da técnica e da ciência, a maioria dos problemas sociais, econômicos e existenciais da humanidade.

Os modernos, a partir do século XVII, passaram a exaltar o papel da ciência na fabricação de um novo mundo, retendo a diferença entre o homem e a natureza, mas ocultaram a implicação, conduzindo-nos à ilimitabilidade e à irresponsabilidade (OST, 1995; CAPRA, 2006). A relação dualista homem-natureza, que faz dela um objeto, atravessou os últimos séculos e intensificou-se nas últimas décadas, sem que houvesse um questionamento profundo em nível global sobre as opções de desenvolvimento e as consequências das intervenções humanas em sua relação com a sobrevivência do planeta, não obstante os esforços de parte da comunidade científica principalmente a partir da Conferência de Estocolmo (1972)<sup>11</sup>.

Como adverte Ulrich Beck, na continuidade da modernidade clássica, o paradigma científico/tecnológico da sociedade industrial começou a passar por um desencantamento, apesar da forte crença de que havíamos atingido o ápice da modernidade na segunda metade do século XX. Os riscos presentes na *reflexividade* dos processos de modernização não mais podem ser

---

<sup>11</sup> A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo, foi a primeira grande reunião de Chefes de Estado organizada pela Organização das Nações Unidas para tratar das questões relacionadas à degradação do meio ambiente em sua relação com as ações antrópicas. Foi realizada entre os dias 5 a 16 de junho de 1972, na Capital da Suécia, Estocolmo.

limitados geograficamente, contendo, em verdade, tendências globalizantes (2011), embora seja “sobre os pobres e etnias sem poder que recai desproporcionalmente a maior parte dos riscos ambientais” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 12).

Nos tempos atuais, os danos podem ser, por vezes, irreversíveis e invisíveis, adquirindo importância extrema os processos sociais de definição dos riscos e a disseminação do conhecimento a respeito deles. A indiferença diante dos riscos - tidos às vezes como imperceptíveis - gera o terreno cultural e político no qual os riscos e as ameaças multiplicam-se (BECK, 2011).

Como observam Morin e Kern (2003, p.78), o grande paradigma ocidental do progresso tem em conta o desenvolvimento como potencial promotor do bem-estar da sociedade industrial, redutor das desigualdades, promotor da felicidade e motor suficiente de todos “os desenvolvimentos sociais, psíquicos e morais”. Tal concepção ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade e da cultura, desconsiderando e dissolvendo os contextos culturais, portadores muitas vezes de sólidas referências éticas e de conhecimento acumulado.

Tal racionalidade, embora prestigie, de certo modo, a autocrítica, enfatiza encaminhamentos arbitrários e a ilusão de que chegamos ao auge da racionalidade, mesmo nos valendo constantemente de um pensamento fragmentado, redutor e mecanicista, que ignora o contexto (MORIN; KERN, 2003).

O conceito de *crise como agonia planetária* foi definido por Morin e Kern (2003, p. 93):

Uma crise se manifesta pelo crescimento e até mesmo a generalização de incertezas, por rupturas de regulações ou feedbacks negativos (os quais anulam os desvios), por desenvolvimento de feedbacks positivos (crescimentos descontrolados), pelo crescimento dos perigos e das oportunidades (perigos de regressão ou de morte, oportunidade de encontrar solução ou salvação).

Nesse cenário, há um *conjunto policrísico* (com papel de destaque para a tecnociência), caracterizado pela

intersolidariedade complexa entre os diferentes problemas, tais como demografia, saúde, civilização e meio ambiente (MORIN; KERN, 2003).

Na visão de Paulo Vieira e Jacques Weber (2002), as causas estruturais da crise do meio ambiente apontam para a não internalização efetiva das suas várias dimensões nas políticas públicas, prevalecendo o exercício unidimensional das atividades econômicas e dos dispositivos socioinstitucionais de regulação correspondentes, em um cenário de coações do cenário internacional de globalização econômica e uniformização de comportamentos e estilos de vida. Para os autores:

A temática das interdependências complexas envolvendo opções de desenvolvimento e a dinâmica do meio ambiente natural e construído afigura-se, assim, como um ponto focal de aglutinação das várias facetas de um argumento explicativo complexo, ainda em processo de teste empírico, considerado como o embrião de uma nova estrutura teórica capaz de permitir a identificação dos fatores condicionantes, da dinâmica de evolução e das alternativas possíveis de confrontação política dos problemas ambientais (2002, p. 18).

Como observa Paulo Vieira, as últimas décadas, não obstante os indicadores da crise socioecológica, não demonstraram a tomada de consciência sobre as consequências das ações humanas no meio ambiente:

A percepção de uma crise global das relações que mantemos com a natureza emergiu no bojo da *contracultura* dos anos 1960. Ela deflagrou uma nova forma de contestação dos fundamentos da *civilização industrial-tecnológica*. Esta mudança drástica de perspectiva deveria ter favorecido a eclosão de uma consciência ecológica universalista, com tudo o que isto implica em termos de revisão radical dos obstáculos à formação de uma imagem renovada do que somos e à invenção de novos projetos de sociedade,



guiados pelos ideais de veneração pela vida, fraternidade e *ecocidadania planetária*. Todavia, quase meio século após, quando começa a percolar no imaginário coletivo a percepção de que a espécie humana já ingressou na *Era do Antropoceno*, exatamente o contrário vem acontecendo (2016, p. 23-24, grifo do autor)

Existe, assim, uma preocupante tendência de intensificação da apropriação dos recursos de uso comum da humanidade como se fossem bens gratuitos, em um processo de mercantilização do patrimônio natural e cultural da humanidade, ficando a impressão de que a degradação intensiva dos *commons* é o “preço a ser pago pelo enrijecimento da crença antropocêntrica nas virtudes do mercado competitivo globalizado e no ‘progresso’” (VIEIRA, 2016, p. 24).

### **1.1.1 Algumas consequências da crise socioambiental sobre os oceanos**

Em 2016, a Organização das Nações Unidas publicou a primeira avaliação integrada global marinha (“*The first global integrated marine assessment*”), enfatizando que nenhuma parte do oceano está a salvo do impacto das ações antrópicas, incluindo-se as áreas mais remotas. Tais impactos são muitos e também complexos. Os efeitos são diretos ou indiretos – como quando a mudança de clima altera o nível dos oceanos e conseqüentemente as cadeias alimentares marinhas. Alguns impactos têm uma distribuição espacial muito expandida, como a de poluentes orgânicos persistentes no Ártico (ONU, 2016, p. 1706)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> *Capítulo 54:* Grupo de pesquisadores: Patricio Bernal, Beatrice Ferreira, Lorna Inniss, Enrique Marschoff, Jake Rice, Andy Rosenberg, Alan Simcock: 1. Overview of impacts: No part of the ocean has today completely escaped the impact of human pressures, including the most remote areas. One clear example of this is the universal presence of stratospheric fall-out from atmospheric nuclear-weapons testing, but many other pressures on the marine environment are nearly as widespread. Human pressures impact on the ocean in many and complex ways. They can take effect directly (as when an oil spill kills sea-birds and

O sumário dos impactos humanos sobre os oceanos inclui: a) a mudança climática (e acidificação dos oceanos, incluindo as mudanças de salinidade, nível dos mares, aquecimento dos oceanos, alteração na cobertura de gelo dos polos, redução de oxigênio); b) influência humana na mortalidade da biota marinha, distúrbios em habitats críticos e áreas de procriação; c) depósito de materiais, plásticos, substâncias radioativas, explosivos, hidrocarbonetos nos oceanos; d) crescentes demandas de usos dos oceanos e das costas; e) ruídos aquáticos; f) dinâmicas de alterações de estruturas que causam alterações em migrações; g) introdução de espécies não-nativas (ONU, 2016, p. 1706-1707)<sup>13</sup>.

---

sessile benthic biota) or indirectly (as when climate change results in changes to the stratification of seawater, with an adverse effect on the nutrient cycle and the production of the plankton on which fish feed). Equally, the effects can be seen both on the natural environment (as when populations of sea turtles are reduced by tourist development on or near their breeding beaches) as well as on human society and economic activities (as when the collapse of a fish stock removes the economic base of coastal communities). Human pressures can also vary widely in their intensity and spread. Sometimes they have a concentrated impact: for example, the annual expansion of a large dead zone in the Gulf of Mexico, resulting from the high level of inputs of nitrogen compounds in the run-off from the Mississippi and other catchments. Sometimes the effects of human pressures have a very widely distributed effect: for example, the diffusion of persistent organic pollutants over the Arctic zone by airborne volatilization (for both examples, see Chapter 20 on land-based inputs) (HALPERN, 2008).

<sup>13</sup> An analysis of the overall impact of all the human pressures examined in this Assessment has to start by looking at the direct impacts and collateral effects of each pressure and to examine where those impacts and effects are found. However (as argued below), although this is an essential first step, it is not enough. In addition, any review of the effects of human pressures on the marine environment has to look both at the effects on the marine environment and at the consequences for human society and economies. A taxonomy of the main sources of human pressures on the marine environment that need to be considered must include the following (though these are not listed in any order of priority):

(a) Climate change (and ocean acidification, including the resulting changes in salinity, sea-level, ocean heat content and sea-ice coverage, reduction in oxygen content, changes in ultra-violet radiation); (b) Human-induced mortality and physical disturbance of marine biota (such as capture fisheries, including by-catch), other forms of harvesting, accidental deaths such as through collisions and entanglement in

Muitos impactos à biodiversidade, em largas escalas, são resultado de interativos e cumulativos efeitos das múltiplas pressões de múltiplos agentes, o que atrapalha a vinculação a atividades/pressões individuais, impedindo o direcionamento individual (da responsabilidade) (ONU, 2016, p. 1707-1708)<sup>14</sup>.

A maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras e a sustentabilidade das atividades humanas nos litorais depende de um meio marinho saudável (e vice-versa), o que impõe uma responsabilidade diferenciada do ser humano em relação aos ecossistemas litorâneos, em um cenário de agravamento da crise ambiental em uma perspectiva global.

### **1.1.2 Características ecossistêmicas costeiras do país e do Estado de Santa Catarina**

A Zona Costeira brasileira, levando-se em conta os recortes litorâneos (baías, reentrâncias, etc.), compreende faixa de 8.698 quilômetros voltados para o Oceano Atlântico, estando, o litoral, localizado nas zonas intertropical e subtropical. Compreende 395 municípios, distribuídos, conforme o seu Macrodiagnóstico, nos 17 Estados litorâneos (BRASIL, 2008)<sup>15</sup>.

---

discarded nets, disturbance of critical habitat, including breeding and nursery areas); (c) Inputs to the ocean (these can be broken down according to the nature of their effects: toxic substances and endocrine disruptors, waterborne pathogens, radioactive substances, plastics, explosives, excessive nutrient loads, hydrocarbons). Remobilization of past inputs also needs to be considered; (d) Demand for ocean space and aeration, or increase in use, of coasts and seabed (conflicting demands lead to both changes in human use of the ocean and changes to marine habitats); (e) Underwater noise (from shipping, sonar and seismic surveys); (f) Interference with migration from structures in the sea or other changes in routes along coasts or between parts of the sea and/or inland waters (for example, wind-farms, causeways, barrages, major canals, coast reinforcement, etc.); (g) Introduction of non-native species

<sup>14</sup> However, many biodiversity impacts, particularly at larger scales, are the result of cumulative and interactive effects of multiple pressures from multiple drivers. It has repeatedly proven difficult to disentangle the effects of the individual pressures. This impedes the ability to address the individual causes.

<sup>15</sup> O Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha é um instrumento de gestão do território previsto pela legislação brasileira que reúne

No Brasil, 16 regiões metropolitanas localizam-se na Zona Costeira, abrigando 24% da sua população, o que equivale a 50,7 milhões de habitantes (BRASIL, 2014). O crescimento das estruturas metropolitanas confere maior complexidade aos espaços litorâneos, fenômeno decorrente da “pressão antrópica sobre os ambientais naturais e das carências de saneamento básico, habitação, transporte e serviços públicos de caráter social” (BRASIL, 2008, p. 62).

Essas áreas de adensamento populacional convivem com amplas extensões de povoamento disperso, constituindo habitats das comunidades de pescadores artesanais, dos remanescentes de quilombos, de tribos indígenas e de outros agrupamentos imersos em gêneros de vida tradicionais (BRASIL, 2008).

O litoral brasileiro é composto por significativa diversidade de ambientes, muitos deles extremamente frágeis, em acelerado processo de degradação, como recifes e corais, praias, manguezais e marismas, campos de dunas e falésias, baías, estuários, planícies intermarés:

Na Zona Costeira, região de interface entre o continente e o mar, predominam os processos originados nas bacias de drenagem dos rios afluentes e os processos oceanográficos e atmosféricos. A elevada concentração de nutrientes e outros fatores ambientais como gradientes térmicos e salinidade variável, as excepcionais condições de abrigo e suporte à reprodução e alimentação dos indivíduos jovens da maioria das espécies que habitam os oceanos fazem com que essa área desempenhe uma importante função de ligação e de trocas genéticas entre os ecossistemas terrestres e marinhos (BRASIL, 2008, p. 197).

---

informações em escala nacional sobre as características físico-naturais e socioeconômicas da costa. Sua finalidade é orientar ações de planejamento territorial, conservação, regulamentação e controle dos patrimônios natural e cultural. Além disso oferece subsídios para a articulação interinstitucional na órbita dos órgãos federais no que se refere aos planos e projetos que possam afetar os espaços e os recursos costeiros (BRASIL, 2008).

Ocorre que, após 1950, houve significativa aceleração do processo de industrialização, o que motivou a busca pela proximidade dos sítios portuários para facilitar o abastamento de insumos e a exportação da produção, gerando efeitos ambientais e sociais, tais como a atração de fluxos migratórios para os locais de sua instalação e, pelo seu dinamismo, o estímulo à formação de um amplo setor gerador de serviços (MORAES, 2007). Para o autor, o próprio Estado qualificou-se como um dos principais agentes de intervenção nos espaços litorâneos:

Um agente cuja ação cria atrativos locacionais (notadamente nas zonas “pioneiras” de ocupação) ao mesmo tempo que dilapida o patrimônio natural e cultural existente. Por exemplo, toda a estrutura do setor petrolífero e petroquímico no país bem demonstra um estilo de instalação, e o consequente nível de impacto sobre o litoral, via ação estatal, da onda modernizadora dos anos sessenta/setenta (2007, p. 42).

Nota-se, no cenário nacional, ainda, um baixíssimo desempenho no saneamento em razão do cruzamento de uma herança colonial-escravista de grande dívida social, com a forma socialmente perversa da modernização operada no pós-guerra, marcada pela seletividade e excludência social. Dessa forma, as “populações sobranes” vão se alojar no espaço urbano litorâneo, exatamente nas áreas deixadas sem uso pelas outras atividades, geralmente áreas de grande vulnerabilidade e/ou de proteção ambiental, suportando-se altas taxas de insalubridade e quadro generalizado de favelização (MORAES, 2007).

Entre os efeitos antrópicos mais significativos sobre os ambientes costeiros, conforme aponta o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2008), estão, efetivamente, aqueles associados aos vetores de desenvolvimento e pressão, como as atividades portuária, petrolífera, química, aquicultura, pecuária, pesca, agricultura, turismo, desenvolvimento urbano, entre outras, que, associadas ao crescimento populacional, ocasionaram mudanças socioambientais significativas<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Para Andrade e Scherer (2014, p. 141): “os impactos já são visíveis, com destaque para o aumento dos prejuízos por tormentas e inundações nas

No processo de urbanização da costa brasileira, a chamada “segunda residência” constitui fator expressivo da urbanização litorânea, sendo o seu caráter impactante, em termos ambientais, diretamente relacionado à (in)capacidade dos Poderes Públicos de ordenarem o uso do solo. Tal atividade desorganiza a sociabilidade dos locais onde se instala, “ao inaugurar um mercado de terras ascensional e ávido, gerando uma situação fundiária tensa e conflitiva” (MORAES, 2007, p. 39).

Esse movimento migratório em direção à costa traz continuamente para as localidades litorâneas um contingente populacional que não é absorvido nem pela demanda da mão-de-obra da indústria, nem pelo setor de serviços institucionalizado, ficando, assim, situado no mercado informal (MORAES, 2007). No caso do litoral de Santa Catarina, as taxas de crescimento demográfico também são muito significativas, com as conurbações formadas por Barra Velha, Penha, Balneário Piçarras; Navegantes e Itajaí; Balneário Camboriú e Camboriú, Itapema, Porto Belo e Bombinhas. Além da exploração turística e imobiliária, destacam-se como os seus principais condicionantes a atividade pesqueira, a maricultura e as indústrias naval e da construção civil (BRASIL, 2008).

Em atenção ao processo de erosão verificado na porção centro-norte e na ilha de Santa Catarina, observa-se que essa consequência advém da ocupação indevida da orla, agravada pelas frequentes ressacas registradas na região, pouco adiantando a opção pela colocação de rochas e construção de muros diante de um quadro de retirada da vegetação e sobreposição de material de aterro sobre os depósitos pré-existentes (KLEIN et al., 2006; HORN, 2006).

---

cidades costeiras; contaminação dos recursos hídricos e do solo pela falta de saneamento básico; aumento dos níveis de risco para a saúde humana; concentração da população e da pobreza; perda da biodiversidade; redução da área de habitat crítico e fragmentação de ecossistemas; dificuldade de acesso aos bens de uso público, aumento dos níveis de risco de acidentes, especialmente no setor de petróleo e portos; redução da diversidade de paisagens naturais; erosão da linha da costa”.

### **1.1.3 A dinâmica de desenvolvimento socioeconômico de Santa Catarina nas últimas décadas**

O Estado de Santa Catarina, anteriormente à colonização, era habitado por comunidades indígenas do grupo tupi-guarani. Os colonizadores oriundos de São Vicente criaram núcleos de defesa militar nas localidades de São Francisco do Sul (1658), Florianópolis (antiga Nossa Senhora do Desterro, em 1662) e Laguna (1682). Em um segundo momento, no período de 1748 a 1756, imigrantes vindos das Ilhas dos Açores e da Madeira juntaram-se ao contingente formado pelos colonizadores vicentistas e pela população nativa, mantendo os seus hábitos pesqueiros e consolidando o domínio, pelos portugueses, de um território que se estendia até a região do Rio da Prata, sul do continente (VIVACQUA, 2012). Na fase inicial do processo colonizador, em síntese:

a socioeconomia da zona costeira catarinense baseava-se na existência de uma estrutura agrária minifundista, de subsistência e, portanto, pouco dinâmica. Os processos produtivos concentravam-se principalmente no binômio pesca-artesanal-agricultura familiar. No setor agrícola predominava o cultivo da mandioca (sobretudo para a produção da farinha), do milho, do algodão e da cana-de-açúcar. O processamento dos produtos agrícolas e agropecuários teve início com a construção de engenhos e com a introdução das tecnologias de salgamento, defumação e extração de óleos de origem animal (VIVACQUA, 2012, p. 124).

O contingente de imigrantes italianos e alemães que ingressaram em Santa Catarina principalmente a partir do século XIX desenvolveu-se com autonomia em relação à colonização açoriana, transformando-se gradualmente em centros manufatureiros dinâmicos (sistemas produtivos baseados na policultura e na poli manufatura doméstica), com preocupação em produzir energia e em construir estradas e habitações (VIVACQUA, 2012).

A propósito, como aponta Mussoi (2002, p. 29):

Historicamente a “policultura familiar” é apontada, ao lado do artesanato, como fator de resistência às crises cíclicas da economia monocultura, e isto confere, desde então, características diferenciadas a Santa Catarina em relação aos demais Estados da Federação.

A partir da década de 1950, os ramos alimentar, metalmecânico, têxtil, mobiliário, papel/celulose e cerâmico aproveitaram-se da mão-de-obra flexível, qualificada e de baixo custo e do espírito empreendedor existente, com o aparecimento de grande número de pequenas e médias empresas diversificadas, funcionando ao lado de grandes empresas dinâmicas e dotadas de boa visibilidade e credibilidade nos cenários nacional e internacional (VIVACQUA, 2012; VIEIRA; CAZELLA; CERDAN, 2006).

Salientam Schmidt et al. (2002) que são características típicas das unidades rurais familiares catarinenses ao longo da história: a preeminência da força de trabalho familiar; interdependência entre família e produção; não divisão formal e hierárquica do trabalho; uma estratégia voltada para a garantia da segurança alimentar da família e para redução dos riscos. Essas características, aliadas à descentralização dos polos de desenvolvimento econômico e da infraestrutura (estradas, energia e comunicações) marcaram o chamado *modelo catarinense de desenvolvimento*. Entretanto, *isso não impediu que as transformações ocorressem seguindo a mesma tendência geral que norteia o crescimento brasileiro: apenas o ritmo é diferenciado, graças às resistências impostas pelos fatores acima mencionados*.

Em relação ao litoral catarinense, destaca Vivacqua (2012, p. 125-126):

Coexistem no modelo de desenvolvimento catarinense uma configuração minifundiária no meio rural, uma rede de centros urbanos de médio porte relativamente bem distribuídos no espaço regional e um tecido cultural diversificado, em função da ocorrência de importantes fluxos migratórios de europeus antes da consolidação da economia de



mercado. Há várias décadas as dinâmicas territoriais na região litorânea resultam em grande parte de uma trajetória de desenvolvimento singular do Estado e da presença de comunidades rurais que vêm se mostrando capazes de se adaptar ao processo de modernização mediante a incorporação de novas combinações de atividade de subsistência, a saber: assalariamento temporário, prestação de serviços em diversos setores (turismo, construção civil, indústrias) e comercialização de produtos agrícolas e artesanais.

Desde a década de 1970, no entanto, com a melhoria da infraestrutura de transporte rodoviário, notou-se um processo de ocupação desordenada do espaço litorâneo, o “boom” da especulação imobiliária e do turismo da massa sazonal, com a instalação de novos estabelecimento comerciais e de serviços, sendo identificáveis três características no litoral de Santa Catarina nos processos de transformações sociais, culturais, ecológicas e econômicas: a) a intensificação dos problemas decorrentes do turismo de massa e da especulação imobiliária, favorecida pela situação geográfica do litoral (em contato com o interior, com outros Estados e com o espaço marítimo)<sup>17</sup>; b) litoralização da população associada à urbanização intensiva, concentração demográfica na Zona Costeira e êxodo rural; c) forte evolução e diversificação dos setores produtivos; d) *diminuição de oportunidades para as comunidades tradicionais (pesca/agricultura familiar) adaptarem-se ao novo contexto econômico de ocupação intensiva do litoral, sendo identificados fatores condicionantes tanto à manutenção da agricultura familiar, pela especulação imobiliária, quanto ao desenvolvimento da pesca artesanal, em decorrência da pesca industrial* (VIVACQUA, 2012).

Para Vieira e Cunha (2002), a partir dos anos 1980, evidenciou-se uma crise de identidade no denominado *modelo*

---

<sup>17</sup> Houêdo Nunes Lins et al. destacam que o aproveitamento intensivo dos recursos naturais da zona costeira catarinense pelo turismo suscita o debate sobre a manutenção, ou não, da atratividade em muitos locais (2002).

*catarinense de desenvolvimento*, com destaque para a perda de competitividade e ocorrência de impactos socioambientais negativos - que deveriam ser objeto de análise mais rigorosa -, êxodo rural, enfraquecimento da pequena produção e urbanização intensiva e descontrolada:

As práticas de uso intensivo, irregular e descontrolado do solo têm agravado sensivelmente os processos erosivos; e a persistência de práticas agrícolas, agroindustriais e industriais fortemente dependentes de insumos químicos de alto risco vem comprometendo, numa proporção alarmante, a qualidade biológica dos recursos hídricos, do solo e dos alimentos oferecidos à população (VIEIRA; CUNHA, 2002, p. 296).

Frequentemente, em conflitos ambientais existentes no Estado de Santa Catarina, nota-se: a) o papel ambíguo desempenhado pelos agentes governamentais, traduzindo a hegemonia de uma visão desenvolvimentista-predatória em termos estratégicos; b) um setor empresarial atrelado ao produtivismo externalizador de custos ecológicos e sociais; c) um setor de organizações civis frágil e pouco mobilizado; d) o peso de uma cultura política conservadora e clientelista (CERDAN; POLICARPO, 2012).

Vem ocorrendo, assim, uma desestruturação dos modos de vida tradicional, menos agressivos ambientalmente, os quais cedem lugar a uma intensa urbanização e ocupação do litoral, em um contexto mundial de globalização econômica e de incentivos a um modelo de instalação de equipamentos e obras com manifesto objetivo de recuperação rápida do lucro investido. Não se verificam iniciativas eficazes e minimamente aptas, na esfera governamental, a conter essa tendência, muito embora existam formalmente algumas políticas públicas e diversos diplomas normativos que incidam sobre a Zona Costeira.

## 1.2 AS CONTRIBUIÇÕES CONTIDAS NA ABORDAGEM DA JUSTIÇA ECOLÓGICA

Torna-se bastante evidente, na porção litorânea de Santa Catarina, a acentuação de riscos socioambientais em prejuízo de

parcelas menos favorecidas economicamente da população, que ficam constantemente isoladas em porções territoriais sujeitas a riscos à saúde e sem um olhar suficientemente atento do Poder Público e dos atores sociais que normalmente intervêm nos processos políticos decisórios.

Como observam Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 9-13), o termo *injustiça ambiental*<sup>18</sup> vem sendo consagrado “para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais” (com análise da questão ecológica com foco no desperdício e escassez de matéria e energia)<sup>19</sup>, não se discutindo os “fins pretendidos com a apropriação intensiva e extensiva do meio ambiente na escala em que hoje conhecemos”.

O movimento por *justiça ambiental* representa, assim, uma resistência ao discurso de desenvolvimento dominante: não é a falta de desenvolvimento que origina a pobreza e a destruição da natureza, mas, sim, o próprio processo de desenvolvimento em curso (ALBUQUERQUE, 2016)<sup>20</sup>. Acentua-se a importância da articulação entre o movimento por justiça ambiental e as lutas por justiça social, em defesa do respeito a “identidades individuais e de grupos, dignidade e autonomia das comunidades”, a fim de favorecer uma democratização permanente e a “pressão por novas racionalidades no exercício do poder estatal (variável socioambiental na análise)”, sugerindo-se, *v.g.*, a *avaliação de equidade ambiental* (ACELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 29-34).

---

<sup>18</sup> Na origem do movimento por justiça ambiental, nos Estados Unidos, foi demonstrado que práticas discriminatórias das agências governamentais concorriam para desigualdades ambientais, articulando-se, no decorrer dos anos 1980, rede multicultural e multirracial para combater as iniquidades sociais e ambientais, com destaque para a produção do conhecimento sobre tais práticas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

<sup>19</sup> Para Acselrad (2002, p. 50), o pensamento economicista dominante – acompanhado pelos governos – identifica o núcleo do problema ambiental como ligado ao desperdício da matéria e da energia, o que justificaria ações da chamada “modernização ecológica”, “destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e ativar mercados” para tecnologias ditas “limpas”.

<sup>20</sup> Como registra Albuquerque (2016), as práticas excludentes não atingem apenas os animais humanos, mas também os não-humanos.

Para Acselrad, os sujeitos coletivos que defendem a correlação entre a degradação ambiental e a injustiça social não devem confiar no mercado como promotor da justiça ambiental. O enfrentamento à degradação ambiental passa a ser vista como oportunidade de democratização:

não haveria, nesta ótica, como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos. Formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero (2002, p. 51).

Foi criada, a partir de 1998, a rede brasileira de justiça ambiental, que passou a sintetizar o movimento com o destaque para os princípios e práticas que: a) assegurem o acesso justo e equitativo aos recursos ambientais do país; b) assegurem o acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais; c) favoreçam o surgimento de sujeitos coletivos na busca por modelos alternativos de desenvolvimento, democráticos e sustentáveis (ACELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Reconhece-se que, à falta de capacidade de mobilização das populações que possuem menos recursos financeiros e políticos, e contando com a anuência do Estado, o mercado apropria-se de áreas comunais, valendo-se, muitas vezes, da desinformação e de técnicas de constrangimento sobre os governos e populações locais<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Tais constrangimentos estão relacionados à chamada “chantagem locacional”, por meio da qual o “empreendedor acena com a perspectiva de ir para outra localidade no interior do país ou para outro país”, em razão da mobilidade de capitais, o que guarda relação com o seu objetivo de evitar uma discussão democrática com amplo acesso de informações, análise crítica e alternativas” (ACELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p.135-142). Acaba-se, assim, consagrando “a lógica da especialização dos espaços de degradação conforme a menor resistência” (ACSELRAD, 2002, p. 58).

### 1.3 A TEORIA SISTÊMICA E A NOÇÃO DE COMPLEXIDADE

No presente estudo, entende-se insuficiente o pensamento mecânico e parcelar, normalmente associado a formas tecnocráticas de enfrentamentos dos dilemas sociais relacionados aos recursos de uso comum (MORIN, KERN, 2003). Os problemas relacionados à efetividade dos sistemas de gestão de recursos naturais devem ser pesquisados sem o esquecimento do seu contexto<sup>22</sup> e das incertezas que marcam a crise socioambiental global e o funcionamento dos sistemas socioambientais<sup>23</sup>.

Sob a perspectiva do estudo dos sistemas biológicos, Maturana e Varela apontam que a condição humana – nas dimensões cultural e biológica – tende a confirmar as nossas convicções prévias, por meio de recursões descritivas que nos permitem conservar nossa coerência operacional linguística e a nossa adaptação ao domínio da linguagem. Merece atenção, assim, uma atitude de vigília contra a tentação de certeza e de negação de que “o mundo está sendo permanentemente criado juntamente com os outros”. Estamos continuamente imersos nesse movimento circular de uma interação a outra e todo fazer gera um novo fazer diante do modo de ser autônomo do ser vivo (2001, p. 263-267).

Mostra-se insuficiente a análise separada dos elementos e o isolamento de cadeias causais individuais, merecendo análise detida as *inter-relações* entre elementos, bem como uma

---

<sup>22</sup> Conforme Morin e Kern (2003, p. 151-152), torna-se importante a contextualização, na medida em que determina as condições da inserção e limites de validade do conhecimento abstrato, exigência reforçada porque estamos na era planetária. A compartimentação rompe com a sistematicidade (relação parte e todo) e com a multidimensionalidade dos fenômenos, conduzindo à abstração matemática “que opera automaticamente uma cisão com o concreto”.

<sup>23</sup> Na investigação sobre o funcionamento dos sistemas socioambientais, incorpora-se a variável socioecológica em primeiro plano, alimentada pela pesquisa em sistemas complexos e o reconhecimento da limitação da tradição instrumental-disjuntiva na teoria do planejamento. Supera-se, assim, “a dicotomia *preservacionismo e economicismo*, em benefício de uma posição ecocêntrica na gestão de complexas interações envolvendo *seres-humanos-em-ecossistemas*” (VIEIRA, 2016, p. 30).

abordagem holística, sistêmica, generalista<sup>24</sup> e interdisciplinar, mais preparada para lidar com grandes questões, que envolvem problemas de *inter-relações* de um grande número de variáveis (BERTALANFFY, 2015).<sup>25</sup> Um sistema poder ser definido:

[...] pela existência de fortes interações ou de interações não triviais, isto é, não lineares. O problema metodológico da teoria dos sistemas consiste, portanto, em preparar-se para resolver problemas que, comparados aos problemas analíticos e somatórios da ciência clássica, são de natureza mais geral (BERTALANFFY, 2015, p. 63).

Como explica o autor (2015, p. 83), o significado da expressão *o todo é mais que a soma das partes* consiste em que “as características constitutivas não são explicáveis a partir das partes isoladas”. As características do complexo, portanto, comparadas às dos elementos, parecem novas ou emergentes. Para Capra (2006, p. 2006), o pensamento sistêmico, centrado nas ideias de conexidade, relações e contexto, enfatiza que as propriedades essenciais de um organismo, ou sistema vivo, “são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui”, surgindo de interações entre elas. As propriedades das partes só podem ser entendidas num contexto mais amplo.

Para Morin e Kern, o Planeta Terra é um ser caótico “cuja organização se autoconstitui no confronto e na colaboração da

---

<sup>24</sup> Capra sustenta que: “o que torna possível converter a abordagem sistêmica numa ciência é a descoberta de que há conhecimento aproximado”. No novo paradigma, assim, reconhece-se que as teorias são limitadas e aproximadas, ocorrendo sempre que deixamos “de fora” de nossa descrição científica algumas conexões. A respeito desse aspecto, o autor afirma: “Isso pode parecer frustrante, mas, para pensadores sistêmicos, o fato de que podemos obter um conhecimento aproximado a respeito de uma teia infinita de padrões interconexos é uma fonte de confiança e de força” (2006, p. 50).

<sup>25</sup> Ludwig Von Bertalanffy, aproximadamente em 1968, afirmou que acontecimentos que envolveram irracionalidade e bestialidade dificilmente podem ser atribuídos a indivíduos, sendo determinados por sistemas socioculturais, quer sejam preconceitos, ideologias, grupos de pressão, tendências sociais, crescimento e declínio de civilizações (2015).

ordem e da desordem”, o que gerou a vida; às vezes, no entanto, “mínimas modificações geográficas, climática, ecológicas ou genéticas repercutem em cadeia sobre o conjunto”, gerando a evolução dos ecossistemas em razão de desorganizações e reorganizações (2003, p. 50-53).

Além da perspectiva das modificações geobiofísicas, enfatiza-se que, em um cenário de “mundialização evidente, subconsciente e onipresente” (MORIN; KERN, 2003, p. 36), a economia mundial tornou-se interdependente e incapaz de prever perturbações, com o mercado econômico mundial caracterizando-se como um *sistema auto-eco-organizador* que:

Produce por si mesmo suas regulações, a despeito e através de evidentes e inevitáveis desordens. Poder-se-ia esperar que instâncias internacionais poderiam reabsorver depressões. Mas todo sistema auto-organizador é na verdade auto-eco-organizador, ou seja, autônomo/dependente em relação a seus ecossistemas (MORIN; KERN, 2003, p. 65).

Encontra lugar, dessa forma, a valorização de um pensamento ecologizado que, baseando-se na *concepção auto-eco-organizadora*, considere a ligação de todo sistema vivo, humano ou social a seu ambiente (CAPRA, 2006), colocando em cheque a concepção tecno-econômica do desenvolvimento, que ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade e da cultura e faz da ideia de crescimento tecno-industrial “a panaceia de todo desenvolvimento antropológico-social” (MORIN; KERN, 2003, p. 70; 78-83).

No entanto, o paradigma da complexidade<sup>26</sup> não produz certeza: a) ajuda a revelar as incertezas nas realidades presentes; b) em vez de adotar o princípio da causalidade linear, prestigia a identificação das inter-retro-ações e causalidade circular entre o fenômeno e o seu contexto, considerando o objeto do estudo em sua relação auto-eco-organizadora com os seus ambientes cultural, social, econômico, político e natural; c) a verdadeira

---

<sup>26</sup> Conforme Morin (2015, p. 89): “É preciso substituir um pensamento disjuntivo e redutor por um pensamento do complexo, no sentido originário do termo *complexus*: o que é tecido junto”.

racionalidade é fruto do debate argumentado de ideias e reconhece a identidade terrestre do ser humano; d) *a reforma do pensamento leva a respeitar o diverso ao mesmo tempo em que reconhece o uno e tenta discernir as interdependências, sendo capaz de uma estratégia que permita modificar e até mesmo anular a ação empreendida* (MORIN; KERN, 2003).

A complexidade de um sistema não está somente determinada pela heterogeneidade dos elementos, sendo sua característica determinante a *interdefinibilidade* e mútua dependência das funções que cumprem os elementos dentro do sistema total, o que exclui a suficiência dos estudos setoriais: *o conjunto de suas relações constitui a estrutura, que dá ao sistema a forma de organização que lhe faz funcionar como uma totalidade* (GARCIA, 1994).

A dificuldade do desenvolvimento do pensamento complexo decorre, para Morin e Kern (2003), da incapacidade de formulação de um grande projeto político em um cenário que leva à perda do global, do fundamental, da responsabilidade, do concreto, do humano.<sup>27</sup> Por outro lado, um pensamento capaz de não se fechar no local e no particular, mas de conceber conjuntos: “estaria apto a favorecer o senso da responsabilidade e o da cidadania”. A reforma de pensamento tem, assim, consequências existenciais, éticas e cívicas (MORIN, 2015, p. 97).

Para Morin e Kern, a democracia, que exige consenso e conflituosidade, é um sistema complexo que depende das condições que dependem de seu exercício (espírito cívico, aceitação da regra do jogo democrático), donde estaria sua fragilidade (2003). *Ela traduz realidade ao mesmo tempo solidária e conflituosa, alimentando-se de antagonismos e regulando-os ao mesmo tempo* (MORIN, 2015).

Coloca-se em realce que a política, no contexto da complexidade dos seus ambientes, desenvolve-se de maneira autônoma/dependente e as consequências das suas ações só obedecem por pouco tempo e raramente à intenção ou à vontade

---

<sup>27</sup> Para Capra (2006), estamos envolvidos em uma crise de percepção, em que a maior parte das pessoas e instituições sociais concordam com os conceitos de uma visão de mundo obsoleta, uma percepção da realidade inadequada para lidarmos com nosso mundo superpovoado e globalmente interligado, havendo resistência à absorção da ideia de inter-relações entre os problemas.



dos seus atores. Defende-se como estratégia: “a condução refletida de uma ação numa situação e num contexto que comportam incertezas e eventualmente perigos”, com a consideração de roteiros possíveis e a escolha do que lhe parece mais adequado. É possível, então, a mudança de rumos, a depender das informações, reações, eventualidades, acontecimentos ou desaparecimentos inesperados de obstáculos, enriquecendo-se, a política, com a experiência e com a capacidade de responder à adversidade (MORIN; KERN, 2003, p. 142).

A condução de uma política ambiental incidente sobre os ecossistemas costeiros deve ser norteadada pela aceitação de que há interdependências entre os sistemas culturais, econômicos e políticos, ganhando importância a investigação sobre as relações entre as variáveis envolvidas e as influências mais marcantes exercidas sobre o funcionamento de um dado sistema de gestão.

#### 1.4 O ENFOQUE DO ECODESENVOLVIMENTO

O estilo de desenvolvimento socioeconômico predominante, assentado na exploração intensiva dos recursos naturais, vem sendo apontado como fator decisivo para a crise planetária do meio ambiente.<sup>28</sup> Desde o início dos anos 1970,<sup>29</sup> o enfoque do

---

<sup>28</sup> Para Ignacy Sachs (2007, p. 55), na fase posterior às crises econômicas e políticas do século XX, o crescimento ocupava lugar de honra, “estabelecendo-se os pontos de clivagem apenas em torno das modalidades do crescimento”.

<sup>29</sup> Conforme VIEIRA (2005, p. 344-346), no contexto da Conferência de Estocolmo (1972), coube a Maurice Strong introduzir o conceito de Ecodesenvolvimento para impulsionar iniciativas de dinamização socioeconômica sensíveis aos fenômenos de degradação ecossistêmica e marginalização social, cultural e política; em 1974, Ignacy Sachs destacou, também, um estilo de desenvolvimento oposto àquele tradicionalmente experimentado pelos países pobres (mimético-dependente), defendendo a busca da satisfação das necessidades básicas e a promoção da autoconfiança (self-reliance); no período de 1973 a 1986, no contexto das atividades de pesquisa desenvolvidas pela equipe interdisciplinar sediada no Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED), em Paris, foram aprofundadas investigações sobre os conteúdos materiais dos estilos de desenvolvimento, com a investigação sobre variáveis que incluem:

Ecodesenvolvimento surgiu dentre as várias correntes de pensamento que passaram a analisar a crise socioecológica. Para Vieira (2005, p. 333):

Trata-se de uma modalidade de *política ambiental* simultaneamente preventiva e proativa, que encoraja a construção participativa de novas estratégias de desenvolvimento – integradas, endógenas, participativas e sensíveis à ética da *reverência pela vida* (grifo do autor).

Incorpora-se a variável socioecológica em primeiro plano, alimentada pela pesquisa em sistemas complexos e pelo reconhecimento da limitação da tradição instrumental-disjuntiva na teoria do planejamento, a fim de superar a dicotomia preservacionismo-economicismo, em benefício de uma posição ecocêntrica na gestão de complexas interações envolvendo *seres-humanos-em-ecossistemas* (VIEIRA, 2016)<sup>30</sup>.

O termo *endógeno* sugere que as populações locais tornem-se, em parceria com os agentes governamentais, co-responsáveis pela concepção e condução das suas trajetórias de

---

contexto da demanda social, regulação dos padrões de consumo e dos estilos de vida das populações, gestão da inovação tecnológica, suprimento energético e modalidades de apropriação, uso e gestão de recursos naturais; em uma fase posterior, as pesquisas realizadas no CIRED deslocaram-se para as temáticas ligadas aos condicionantes do “mau desenvolvimento” (Ignacy Sachs) e “à arquitetura do sistema institucional capaz de, em princípio, favorecer o surgimento de políticas alternativas”.

<sup>30</sup> Conforme Vieira (2005, p. 351), existe uma série de interpretações controversas sobre o termo “desenvolvimento sustentável”, as quais permanecem, em sua maior parte, tributárias do paradigma científico analítico-reducionista e das contradições embutidas na ideologia economicista: “Desse ponto de vista, o processo modernizador continua a ser entendido como dependente de um aumento contínuo dos níveis de produção e consumo, não obstante o apelo a corretivos tecnológicos e gerenciais ex post de sintomas isolados das crises”. Do ponto de vista dos adeptos do Ecodesenvolvimento, a insensibilidade à dimensão sistêmica do *mau desenvolvimento* constituiria “uma forma de terapia superficial para uma disfunção estrutural de extrema gravidade: a prevalência da ética antropocêntrica do domínio implacável sobre a natureza”.

desenvolvimento, o que implica a definição de objetivos de longo prazo, estratégicos, e o seu reconhecimento como atores legítimos desse processo (SACHS, 2007; VEIRA, 2005).

O conceito de *ambiente* deve privilegiar as *interações homem-natureza*<sup>31</sup>, indicando uma relação que envolve um ponto de referência e o seu entorno:

Ambiente concebido ao mesmo tempo como um fornecedor de recursos naturais e um receptor de dejetos da ação antrópica; um espaço-território onde ocorrem as interações entre processos sociais e ecológicos; e um hábitat pensado em sentido amplo, integrando a dimensão da qualidade de vida das populações (VIEIRA, 2005, p. 346).

É cabível afirmar, assim, que, nos procedimentos de gestão de recursos naturais, tanto a descentralização quanto a síntese centralizadora devem constituir instâncias complementares da busca de experimentação de novos arranjos institucionais para a tomada da decisão política (VIEIRA, 2005). Recomenda-se a distinção “entre a participação ampla em todos os estágios do processo de planejamento, implementação e controle da ação de desenvolvimento, e a simples manipulação de recursos humanos” concebidos de fora e impostos à população. No entanto, o processo de participação coloca problemas de difícil solução, pelo fato de envolver “conflitos de percepção e interesse, controvérsias entre pesquisadores e custos financeiros não negligenciáveis”, dependendo também da “capacidade de barganha dos diversos atores sociais envolvidos”, relacionada à cultura política prevalente (VIEIRA, 2005, p. 355; 362-363)<sup>32</sup>.

As estratégias de *Ecodesenvolvimento* constituem experimentação locais que encerram objetivos globais, com a consideração das potencialidades e limitações dos níveis local e

<sup>31</sup> A problemática socioambiental está ligada àquilo que “não pertence a ninguém e/ou atravessa a propriedade, sendo necessário focalizar o não-apropriado e o transapropriativo” (VIEIRA; WEBER, 2002, p. 25).

<sup>32</sup> Conforme Vieira, “as coações próprias às estruturas de poder econômico e à cultura política de um país ou região definem os limites dos espaços de manobra para a introdução de inovações socioinstitucionais” (2005, p. 362-363).

territorial. Cada ecorregião deve valorizar os seus recursos específicos para a satisfação das suas necessidades, a serem definidas de maneira realista e autônoma, evitando-se os efeitos perversos da reprodução do estilo de consumo dos países ricos e soluções universalistas (SACHS, 2007; VIEIRA, 2005)<sup>33</sup>.

Ganha importância um novo princípio de racionalidade social, com destaque para a articulação da *ecologia interior* - associada de modo mais ou menos drástica com uma mudança de percepção do universo e do sentido da presença humana na biosfera – com o nível da *ecologia global* – atentando-se para o cenário de crise socioambiental e para as assimetrias Norte-Sul no fortalecimento de tais tendências (VIEIRA, 2005).

O questionamento profundo do modelo socioeconômico representado pela economia neoliberal ocupa lugar de destaque para os adeptos do *Ecodesenvolvimento*, que põe em evidência as insuficiências relacionadas à crença no crescimento econômico ilimitado, geradoras do quadro atual de comprometimento das bases naturais do planeta e de desconsideração das tradições culturais e sociais de determinados territórios (em nome da reprodução, sem maiores questionamentos, do padrão de consumo prevalente nos países do Norte). Essas insuficiências estão estreitamente relacionadas ao paradigma cientificista que vê na natureza uma fonte inesgotável de recursos e não valoriza as interdependências encontradas nos sistemas socioambientais.

## 1.5 A PROBLEMÁTICA DOS RECURSOS DE USO COMUM

Com a acentuação da crise socioambiental, ganha importância a reflexão sobre a utilização dos assim chamados *recursos de uso comum*, uma vez que as dinâmicas atuais associadas a sua apropriação e utilização intensivas não vem

---

<sup>33</sup> Em relação à autonomia das populações locais, registre-se que não se entende o termo “self-reliance” pelo culto a auto-suficiência indiscriminada, mas sim um “esforço de regeneração do tecido sociocultural por meio de ações capazes de neutralizar a síndrome dominação-dependência” (VIEIRA, 2005, p. 348; VIEIRA, 2016, p. 33). Leff enfatiza que a autonomia, suporte da vida e sentido da existência forma-se em um contexto social, sobre bases ecológicas e suportes territoriais, de onde se configuram as identidades como formas de ser, em relação com o mundo (2015).

sendo suficientemente questionadas nas decisões políticas locais e globais. Por um lado, a qualidade ambiental dos *commons* vem sofrendo um comprometimento. Por outro, a exclusão de determinados usuários - não detentores de poder de barganha e de recursos econômicos - é encarada como normal, em favor de uma lógica que aponta para a normalidade da exploração rápida e particularista desses recursos.

Conforme destaca Ostrom (2015, p. 128), um recurso de uso comum, como um lago, um oceano, um sistema de irrigação, uma pescaria, um bosque, a internet ou a estratosfera, “é um recurso natural ou artificial em relação ao qual é [ou deveria ser] difícil excluir os usuários ou limitá-los, toda vez que o recurso é gerado pela natureza ou produzido por seres humanos” e o consumo das unidades diminui a disponibilidade dos demais<sup>34</sup>.

A problemática que envolve a utilização dos *commons* pode ser sintetizada da seguinte forma:

Quando as unidades produzidas a partir de um recurso de uso comum possuem um valor elevado e não há regras institucionais que restrinjam o modo de apropriação das unidades do recurso (uma situação de acesso aberto), os indivíduos tem grandes incentivos para apropriarem-se de mais e mais unidades do recurso, podendo conduzir a *congestion*, à sobre-exploração e inclusive à destruição do próprio recurso. Devido à dificuldade de excluir beneficiários, o problema do oportunismo é uma ameaça potencial para os intentos de reduzir os níveis de apropriação e melhorar os resultados a longo prazo que se podem conseguir a partir de um recurso de

---

<sup>34</sup> Fikret Berkes, nesse sentido, explica que a maioria das discussões sobre recursos de uso comum refere-se aos tipos de recursos que compartilham duas características básicas: a) exclusão ou o controle do acesso de usuários potenciais é problemático; b) cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence a todos os demais usuários, isto é, existe um problema de uso compartilhado. O autor cita, como exemplos, os peixes, os animais selvagens, as florestas, as áreas de pastagem comunitária, os sistemas de irrigação e as águas subterrâneas, bem como a maior parte das terras agricultáveis e dos recursos minerais (2005a, p. 49).

uso comum. Se alguns indivíduos reduzem seus níveis de apropriação, os benefícios que se geram se compartilham com outros, independentemente de que esses outros hajam reduzido também a sua apropriação. Alguns indivíduos podem aproveitar-se de modo oportunista das custosas ações dos demais, a não ser que se encontrem maneiras de reduzir os atrativos de tal estratégia. *Quando o oportunismo é um problema capital, as pessoas que poderiam sacrificar-se com a redução de seu nível de apropriação se sentirão desincentivadas a tanto* (OSTROM, 2015, p. 128-129, grifo nosso).

Foi bastante difundida, nas últimas décadas, a análise de Garrett Hardin a propósito da “tragédia dos comuns”, que embasa a teoria convencional dos direitos de propriedade: o autor distingue propriedade comum, privada e estatal, associando, no entanto, a propriedade comum com a ausência de direitos exclusivos (POTEETE; OSTROM; JANSEEN, 2011). Hardin exemplifica a situação de um pasto aberto a todos, em que cada pastor recebe um benefício individual por colocar animais para pastar e só fica sujeito a custos posteriores (com os colegas pastores), a partir do superpastoreio. Ele parte, no entanto, do princípio de que não há direitos de propriedade de terra nem direitos ou deveres específicos relativos ao pastoreio, concluindo do seguinte modo:

Aí está a estratégia. Cada homem está trancado em um sistema que o obriga a aumentar seu rebanho sem limites – em um mundo que é limitado. A ruína é o destino para o qual todos os homens se apressam, cada um perseguindo seus melhores interesses em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns (HARDIN, 1968, p. 1.244).

No entanto, com o desenvolvimento da literatura sobre *commons*, enfatiza-se que muitos estudos de caso demonstraram que: contrariamente às expectativas, o uso sustentável dos recursos naturais compartilhados pode ocorrer na ausência da propriedade privada ou da propriedade estatal; ficou evidenciada

a importância da segurança da posse e da capacidade de os usuários locais monitorarem e imporem as decisões coletivas; foram reunidas evidências de que mesmo os direitos de propriedade bem definidos e impostos não garantem a sustentabilidade dos bens comuns. Esses estudos de caso contribuíram para a identificação de uma variedade de fatores políticos, sociais e econômicos – exceto os direitos de propriedade – que influenciam o manejo dos recursos naturais de uso comum (POTEETE; OSTROM; JANSEEN, 2011).

Conforme Berkes (2005a, p. 50), a análise de Hardin, “dotada, por alguns, do status de lei científica”, mereceu aperfeiçoamento, tornando-se necessário adotar uma *estrutura conceitual de regimes de apropriação aplicável aos recursos comuns*: a) propriedade privada (*private property*) – refere-se à situação na qual um indivíduo ou corporação tem o direito de excluir outros e de regulamentar o uso do recurso; b) propriedade estatal (*state property ou state governance*) – significa que os direitos sobre o recurso constituem uma prerrogativa exclusiva do governo, que controla o acesso e regulamenta o uso; c) propriedade comunal ou comunitária (*common property*) – significa que o recurso é controlado por uma comunidade definida de usuários, que pode excluir outros usuários e regulamentar a utilização do recurso; d) livre acesso<sup>35</sup> (*open access*) – significa a ausência de direitos de propriedade bem definidos (o acesso é livre e aberto a todos). Berkes sustenta que a propriedade privada, a propriedade estatal e a propriedade comunitária podem, sob certas circunstâncias, garantir a sustentabilidade. Nenhum dos regimes deve ser tomado isoladamente e o êxito depende do funcionamento adequado das *instituições*, entendidas como sistemas de regras em uso (BERKES, 2005) ou, mais detalhadamente, “prescrições usadas pelos seres humanos para organizar todas as formas de interações repetidas e estruturadas” (v.g, bairros, empresas, mercados, associações privadas ou governos, em todas as escalas) (OSTROM, 2015, p. 39).

Os problemas que envolvem os recursos de uso comum são diversos e estão situados no núcleo dos chamados *dilemas*

---

<sup>35</sup> Conforme Berkes (2005a), na hipótese de livre acesso, há uma tendência ao esgotamento, principalmente com a progressiva desestruturação dos regimes comunais.

*sociais*<sup>36</sup>, impondo-se a fixação e cumprimento de regras limitadoras de utilização dos *commons*. Diante da complexidade envolvida (conforme atestam investigações empíricas das últimas décadas), *as soluções tradicionais da ciência política pela escolha de soluções ótimas são questionadas*:

As muitas variáveis do mundo material, as comunidades implicadas e as regras em vigor se combinam, influenciando na estrutura das situações de apropriação, dos padrões de interações entre os apropriadores dos recursos de uso comum e nos resultados conseguidos (OSTROM, 2015, p. 291).

Não existe, portanto, um regime de apropriação de recursos de uso comum mais indicado para um determinado caso de gestão. A combinação entre esses regimes deve ser avaliada em casos particulares. No caso dos *commons* representados pelos recursos naturais e culturais encontrados no litoral brasileiro, há a incidência preponderante dos regimes de propriedade privada e pública (com diversas modalidades de repasse de direitos de exploração a particulares)<sup>37</sup>.

## 1.6 A ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO EM DAVID EASTON: NOÇÕES PRELIMINARES

Os procedimentos políticos e administrativos efetivamente concretizados pelo Estado de Santa Catarina na condução do programa estadual de gerenciamento costeiro serão descritos no capítulo terceiro, com o objetivo de identificar os condicionantes

---

<sup>36</sup> Para Amy Poteete, Elinor Ostrom e Marco Janseen (2011, p. 54), “os dilemas sociais envolvem um conflito entre a racionalidade individual e os recursos melhores para um grupo”.

<sup>37</sup> Recentemente, foi editada a Lei n. 13.240, de 20 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Ficou assentada a possibilidade de alienação de imóveis da União a particulares que os estejam ocupando. Tal diretriz revela uma tendência de privatização dos espaços costeiros e a ênfase na efetivação de instrumentos arrecadatórios, que serão instrumentalizados, progressivamente, pelos Municípios.



da instauração e manutenção da gestão integrada e compartilhada. No desenvolvimento das ações que conduziram o Gerco estadual, incluindo-se a fase legislativa de implementação, o Governo Estadual recebeu algumas influências do seu “ambiente”, as quais podem ter motivado eventuais ajustes, mais ou menos profundos, no curso dessas ações. Torna-se, assim, importante entender o comportamento dos sistemas políticos.

Entende-se a vida política como sistema<sup>38</sup> de comportamento aberto e adaptativo inserido “num contexto a cujas influências o próprio sistema político está exposto e a que este, por sua vez, reage”. O sistema político recebe, portanto, a influência de outros sistemas sociais, deles fluindo “uma corrente de influências e acontecimentos que moldam as condições nas quais devem agir os membros do sistema” (EASTON, 1970, p. 186)<sup>39</sup>.

A sobrevivência do sistema político, quaisquer que sejam os impactos dos contextos que os envolvem, chama a atenção para a sua “capacidade de resposta aos *distúrbios*”<sup>40</sup> e de adaptação às condições nas quais se encontram<sup>41</sup>, característica variável

---

<sup>38</sup> David Easton entende *sistema* como um “conjunto qualquer de variáveis”, sendo, para o autor, verdadeiramente importante saber se esse conjunto definido de variáveis é digno de interesse e “se nos vai auxiliar a compreender e explicar algum aspecto do comportamento humano que nos preocupa”. Em acréscimo, sustenta que: “um *sistema político* pode ser designado como as interações através das quais os valores são autoritariamente repartidos pela sociedade”, que é o que distingue o sistema político dos demais que estão no contexto (1970, p. 190, grifo nosso).

<sup>39</sup> Morin e Kern destacam, em análise mais recente, que: “em um cenário de competição econômica – ou de depressão econômica –, o político fica reduzido ao econômico, que passa a constituir o problema político permanente: como há simultaneamente crise de ideologias e de ideias, o reconhecimento do primado do econômico determina um consenso fraco que enfraquece o papel democraticamente vital do conflito das ideias (2003, p. 114) .

<sup>40</sup> Distúrbios são as influências do contexto global que agem sobre o sistema e, portanto, o modificam. Eles podem concorrer para a manutenção ou alteração do sistema (EASTON, 1970).

<sup>41</sup> Meadows enfatiza que “um sistema dinâmico e auto-ajustável não pode ser governado por uma política estática e inflexível”. É mais eficaz criar programas que mudam de acordo com a condição do sistema, especialmente diante de grandes incertezas, devendo conter laços de

conforme o sistema (EASTON, 1970, p. 187). Os sistemas políticos, assim, podem tentar “mediar com os demais contextos”, podendo “regular seu próprio comportamento, transformar sua estrutura interna e até mesmo reformular seus objetivos fundamentais”:

*Com respeito a essas finalidades variáveis, é característica primária de todos os sistemas a aptidão em adotar uma ampla escala de ações positivas, construtivas e inovativas, para prevenir ou absorver quaisquer forças de deslocamento. Um sistema não precisa reagir a um distúrbio apenas pela oscilação na vizinhança de um ponto de equilíbrio anterior ou mudando para um novo ponto. Pode controlar o distúrbio, procurando transformar seu contexto de maneira tal que as trocas entre este e ele próprio não continuem tensas; pode tentar insular-se, protegendo-se de quaisquer outras influências; ou ainda, podem os membros do sistema transformar suas próprias relações e modificar suas finalidades e práticas, de forma a aumentar suas possibilidades de lidar com os inputs do contexto. Através destes ou de outros caminhos, um sistema tem capacidade para regular distúrbios construtiva e criativamente [...]*

No final, o sistema pode conseguir afastar ou incorporar, com sucesso, quaisquer influências que o estejam pressionando (EASTON, 1970, p. 189, grifo nosso).

Easton explica que o contexto do sistema político pode ser dividido em duas partes: a) intra-societária, que contempla os conjuntos de comportamentos, atitudes e ideias, tais como a economia, a cultura, a estrutura social e as personalidades; b) a extra-societária: “são componentes funcionais de uma sociedade internacional, um supra-sistema de que é parte qualquer

---

realimentação que sejam capazes de alterar os rumos, incluindo a aprendizagem no processo de gestão (2006, p. 241).

sociedade”, dos quais a cultura internacional é um exemplo. Essas duas partes do contexto formam o seu *contexto global* (1970, p. 190).

Os sistemas políticos são considerados *persistentes* quando preenchem duas funções (variáveis essenciais da vida política): a) devem estar aptos a repartir os valores por uma sociedade; b) podem induzir a maioria dos membros a aceitar essa repartição como obrigatória. As *tensões* ocorrem quanto há perigo de que as “variáveis essenciais sejam arrastadas para além do que podemos designar como sua escala crítica”. Pode acontecer que a sociedade não entre em colapso e o sistema continue controlando os problemas, mantendo as duas variáveis em certa escala de operação normal, importando a *capacidade de resposta à tensão* (EASTON, 1970, p. 190)<sup>42</sup>.

Entendido o termo *troca* como as relações mútuas entre o sistema político e os demais sistemas do contexto, Easton usa os termos *inputs* e *outputs*, associando-os aos efeitos sentidos além de um sistema em direção a outro. Os inputs servem de variáveis-resumo, concentrando e espelhando tudo o que é relevante no contexto em função da tensão política (comportamento nos vários setores da sociedade que afeta o que aconteceu na esfera política). O autor restringe o conceito de *input*, focalizando os de maior relevância, quais sejam demandas e apoio: interessa a análise dos efeitos que têm os inputs sobre o que podemos chamar de *outputs políticos*. Dessa forma, estamos aptos a levantar as consequências do comportamento dentro do sistema político para o seu contexto:

existe um movimento de *feedback* cuja identificação nos ajuda a explicar os processos através dos quais o sistema pode lidar com a tensão. Através dele, o sistema

---

<sup>42</sup> O autor dá como exemplos de acontecimentos no contexto que podem provocar desorganização geral ou aversão ao sistema: uma derrota em uma guerra ou uma severa crise econômica. Em tais situações, pode acontecer que as autoridades tornem-se incapazes de tomar decisões, ou as decisões que tomam não são mais regularmente aceitas como obrigatórias. Assim, não são mais possíveis “as distribuições automáticas de valores e a sociedade entra em colapso pela falta de um sistema de comportamento que preencha uma das suas funções vitais” (EASTON, 1970, p 191).

aproveita-se do conhecimento do que acontece, tentando ajustar o seu comportamento futuro (EASTON, 1970, p. 195-196, grifo do autor).

A descrição dos procedimentos efetivamente adotados pelo Estado de Santa Catarina na concretização do programa estadual de gerenciamento costeiro pode ser enriquecida com esses conceitos contidos na obra de Easton (1970), tendo em vista que as principais decisões foram políticas e, no período de 2009 a 2016, os órgãos gestores da política costeira receberam algumas influências (inputs) do seu *contexto global*.

## 1.7 O ENFOQUE DE GESTÃO PATRIMONIAL DOS RECURSOS DE USO COMUM E O COMPROMISSO DE LEGITIMIDADE POLÍTICA DAS DECISÕES

A partir de 1970, com a reflexão mais detida sobre as modalidades de desenvolvimento tecnológico e econômico, a discussão sobre a modificação das regras de gestão dos recursos naturais passou a ser encarada como um dos componentes desse processo de avaliação. A noção de gestão integrada - imbuída de uma visão estratégica do desenvolvimento<sup>43</sup> a longo prazo -, e pressupondo a busca de transformação das condições sociais que cercam o seu exercício - preconiza:

[...] a preocupação de se superar uma dicotomia antiga entre as análises ambientais focalizando, por um lado, os fenômenos de degradação e as ações corretivas ou reparadoras a serem empreendidas, e, por outro, as análises centradas na disponibilidade de recursos para a satisfação das necessidades da produção e do consumo humanos. Seria através da manutenção de

---

<sup>43</sup> Olivier Godard destaca a existência de um conceito mais preciso de desenvolvimento na teoria econômica, com a consideração explícita de serviços coletivos (educação, formação profissional, saúde), por meio das ideias de transformação das estruturas sociais (propriedade agrícola, repartição de renda, instituições políticas) e mudanças culturais (GODARD, 2002).

um vínculo estreito entre a questão dos recursos naturais e a questão do meio ambiente que poderíamos alcançar uma relação de harmonização entre objetivos considerados a priori tão opostos, como aqueles relacionados à conservação ambiental e à promoção do desenvolvimento socioeconômico (GODARD, 2002, p. 201).

A gestão dos recursos naturais, assim, aparece como um dos principais componentes da gestão das *interações natureza-sociedade* e das transformações recíprocas numa perspectiva de *co-evolução a longo prazo*, assegurando-se a renovação da base de recursos naturais para gerações futuras: trata-se de um conceito global e prospectivo de gestão que, por sua vez, “encontra-se à montante e não à jusante das principais opções de desenvolvimento”. *Seu objeto estender-se-ia às inter-relações entre o sistema socioeconômico e o sistema ecológico*. As variáveis de ação envolvidas pertencem simultaneamente ao domínio biofísico (estado dos meios e dos recursos) e aos principais componentes dos estilos de desenvolvimento (estruturas de consumo, opções tecnológicas, localização e organização do espaço), o que requer um enfoque contextual (os objetivos de gestão devem penetrar outras esferas) (GODARD, 2002, p. 210-212).

O autor aponta tarefas de integração para um dispositivo global de gestão de recursos naturais: a) evitar que a gestão prospectiva de longo prazo não seja considerado um custo estéril para o esforço produtivo da coletividade, sendo interessante buscar “um interesse comum entre considerações de longo prazo e imediatas”; b) o reconhecimento da *incerteza crítica*, que deve nos levar a considerar a administração das opções futuras, a *flexibilidade* e a *prudência ecológica* como critérios importantes<sup>44</sup>; c) flexibilidade do sistema territorial (espaços de reserva para usos múltiplos, atividades flexíveis e tecnologias variáveis, infraestruturas menos pesadas). Em relação aos recortes territoriais envolvidos, entende-se importante a definição das

---

<sup>44</sup> Albuquerque defende a aplicação do princípio da prudência ecológica, sobretudo com a internalização do princípio da precaução pelos setores governamentais responsáveis pela formulação e implementação da gestão costeira, bem como pelos demais setores da sociedade (2009).

formas de interação entre os diversos níveis territoriais que tornassem possível uma decisão que leve em conta ao mesmo tempo os interesses e objetivos locais, regionais ou nacionais, ou mesmo internacionais (GODARD, 2002)<sup>45</sup>.

A expansão, na economia ocidental moderna, dos princípios modernos de gestão correspondentes ao *mercado* e à *administração pública* são insuficientes: a) no caso das leis do mercado, para além da exclusão de terceiros não proprietários, ocorre um fracionamento e uma tendência à desestruturação do meio ambiente, não sendo levadas em consideração as *solidariedades ecológicas*. Alcançada a exploração dos potenciais dos recursos (com a sua conversão em capital financeiro), pode acontecer o reinvestimento em outras operações, com a reprodução da mesma lógica, tendência acentuada com a mundialização da economia. O mercado ignora a dimensão de longo prazo e normalmente utiliza a *flexibilidade diante de surpresas* (no entanto, os ecossistemas não evoluem no mesmo ritmo das evolução contemporâneas da economia) b) em relação à *administração pública*, frequentemente se nota a sua incapacidade de compensar deficiências do mercado, de organizar as sinergias possíveis na utilização dos recursos em uma perspectiva global, gerando “um número elevado de situações de bloqueio e de opções inutilmente irreversíveis” (ao contrário de uma desejável opção pela preservação de opções futuras e manutenção de certa flexibilidade da organização

---

<sup>45</sup> Berkes enfatiza a necessidade de apoio a instituições de gestão que operem em mais de um nível, levando em conta as interações que permeiam as diferentes escalas, a partir do nível local. O autor utiliza o termo *interações transescalares* para designar instituições conectadas tanto horizontalmente (através do espaço) quanto verticalmente (através dos níveis de organização). O conceito de *resiliência* (entendida para designar a “habilidade de um sistema de absorver perturbações e de capacitar-se para a auto-organização, a aprendizagem e a adaptação”) é colocado, pelo autor, em primeiro plano, associado à noção de *gestão adaptativa*. Esta noção, por sua vez, baseia-se na preocupação de proporcionar a aprendizagem social, necessitando que os gestores consigam aprender a partir dos resultados das decisões tomadas, procedendo à correção de rumos e levando em consideração a incerteza constitutivo da problemática da gestão dos *commons* (2005b, grifo nosso).

espacial em nome da dimensão de longo prazo) (GODARD, 2002, p. 216-224).

A gestão dos recursos e do meio ambiente deve resultar de um conjunto de ações empreendidas por numerosos atores privados e públicos, daí a inconveniência de se entregar a decisão a uma única instituição. Deve existir, assim, o nível em que comparecem uma multiplicidade de atores intervindo diretamente no processo de gestão e o nível dos mecanismos institucionais que têm por objetivo/função integrar, coordenar, estimular e controlar a gestão dos recursos sem se constituírem em atores exclusivos do processo (GODARD, 2002).

Não se trata de considerar as *representações* da sociedade plenamente capazes, desde logo, para efetuarem as complexas atividades de gestão insuficientemente desenvolvidas pelo mercado ou pelo Estado. *As intervenções das organizações da sociedade civil seriam um meio de desestabilizar as relações de força existentes entre instituições, visando deflagrar uma nova dinâmica de aprendizagem e de deliberação coletiva que seja mais favorável, do ponto de vista da organização de uma gestão prospectiva e integrada dos recursos e do meio ambiente.* Tal perspectiva favorece o destaque das multi-racionalidades, da pluralidade de pontos de vista e de valores, bem como a heterogeneidade de interesses em jogo. A pesquisa sobre o consenso é autêntica se mantiver como pano de fundo o reconhecimento amplo dos conflitos e das oposições possíveis relacionadas a antecipações, objetivos, valores e crenças – uma condição qualificada com a noção de uma *pluralidade de universos de justificação* (GODARD, 2002)<sup>46</sup>. A gestão integrada não pode ser concebida como a expressão de uma única *super-racionalidade*:

---

<sup>46</sup> O termo *gestão compartilhada*, no presente trabalho, está associado à ideia de co-gestão, com a intervenção do Poder Público, mas de modo a estimular a consciência patrimonial dos representantes dos diferentes universos de justificação dos atores sociais envolvidos na dinâmica de evolução do meio. Eles, assim, decidem as regras e os instrumentos de gestão a serem acionados, bem como a forma de proceder às atualizações. O processo de discussão pressupõe a adesão preliminar, a negociação simétrica e o reconhecimento mútuo da legitimidade das diversas representações (GODARD, 2002).

as questões de legitimidade correm assim o risco de serem submetidas a uma arbitragem realizada com base em opções efetuadas no cenário instrumental, com pouca transparência social e sem que as concepções impostas se tornem capazes de captar adesões duradouras. O que devemos esperar, portanto, é que um processo plural de elaboração de diferentes naturezas, aspirando ao estatuto de bem comum legítimo, deve ser levado em consideração (GODARD, 2002, p. 244-245).

Os pontos de referência lógicos da construção dessas representações da natureza<sup>47</sup> engajadas nos conflitos públicos pressupõem a triagem para a retenção dos elementos significativos, sob o ponto de vista do universo de justificação considerado:

Uma das saídas possíveis seria a constituição de figuras de síntese entre vários princípios de legitimidade; busca-se, portanto, concretizar um acordo com base na referência a um novo princípio ainda virtual, integrando ou combinando vários princípios pré-existentes. É denominado *compromisso*. As organizações e instituições, que deveriam organizar de maneira permanente, e não apenas acidental, os seres e os objetos que dependem de vários universos de justificação, constituem a cristalização de tais compromissos (GODARD, 2002, p. 248, grifo nosso).

Torna-se importante a *adesão preliminar* dos atores implicados para a definição posterior das regras e dos instrumentos de gestão a serem acionados, não se impedindo a fase de conflitos. O desenvolvimento de uma linguagem comum é

---

<sup>47</sup> As diferentes representações da natureza que são mobilizadas por ocasião de conflitos ou deliberações correspondem à pluralidade de universos de justificação, que estão em constante relação. São exemplos as naturezas mercantil, industrial, cívica, do renome, inspirada, doméstica e “a ser protegida” (Cf. GODARD, 2002).



particularmente importante para a garantia da identidade e da autonomia dos atores sociais, que passam a se reconhecer como legítimos, capazes e dispostos a se engajar num processo de gestão (GODARD, 2002)<sup>48,49</sup>.

A gestão de recursos naturais deve contemplar também a “preservação de potenciais suficientemente robustos em sua composição para poder responder a modalidades de uso e a condições econômicas atualmente imprevisíveis”:

Um lugar especial deve ser, portanto, reservado aos chamados recursos patrimoniais, isto é, àqueles tipos de recursos que as gerações presentes pretendem legar às gerações futuras e que compreendem ao mesmo tempo os recursos utilizados atualmente e os elementos do meio que podem ser considerados recursos potenciais no futuro (GODARD, 2002, p. 213).

O enfoque de gestão patrimonial negociada de recursos naturais traz a preocupação de legar às gerações futuras um patrimônio natural em processo dinâmico de renovação, ficando em primeiro plano a busca prioritária pelo estímulo e o desenvolvimento de uma consciência patrimonial junto aos atores, mas respeitando a liberdade e a sua responsabilidade desses atores (GODARD, 2002). A lógica de participação poderia conduzir a uma reapropriação, pelos indivíduos, da

---

<sup>48</sup> Para Seixas (2005, p. 78): “Um stakeholder pode ser definido como qualquer pessoa, grupo ou organização, em diversos níveis (doméstico, local, regional, nacional, internacional, privado ou público), que afeta ou é afetado pela dinâmica de funcionamento de um dado sistema de gestão de recursos naturais”.

<sup>49</sup> Sen enfatiza que a democracia está relacionada à disponibilidade informacional, à factibilidade de discussões interativas, à adoção de argumentação pública irrestrita e à comparação entre realidades sociais. O autor não associa o êxito da democracia à concepção de estruturas institucionais perfeitas. A sua ideia de pluralidade, por sua vez, preocupa-se em não anular posicionamentos e na procura de soluções que eliminem manifestas injustiças e estabeleçam ordenação parciais e acordos limitados, revisáveis (2011).

responsabilidade pelo seu meio, espaço de criação de onde vem a vida, o sentido e a história (OST, 1995)<sup>50</sup>.

Os enfoques do patrimônio, sejam eles jurídicos, culturais, biológicos ou psicológicos, estabelecem uma relação entre elementos materiais ou imateriais e seres ou grupos de seres, estes últimos denominados *titulares patrimoniais*. Segundo um enfoque sistêmico do ator em relação com seu meio interno e externo, o patrimônio pode ser definido como:

o conjunto de elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular no tempo e no espaço, através do processo de adaptação a um meio evolutivo. Não existe patrimônio em si mesmo, desvinculado de uma relação patrimonial face a um titular que o investe nessa condição. *Aquilo que é gerido, e a maneira de geri-lo, interagem com a totalidade do patrimônio do titular e retroagem sobre sua identidade e sua autonomia.* Pode-se fazer desta retroação, ativa ou latente, o traço distintivo do vínculo patrimonial [...].

Quando o ator não se comporta como titular patrimonial, ele mobiliza os recursos com base em suas necessidades imediatas (ausência de patrimonialidade), sendo possível revelar aos atores envolvidos em situações problemáticas a patrimonialidade latente da qualidade do meio natural, bem como em tomar por base esta patrimonialidade mais uma vez reconhecida, visando identificar novas solidariedades, elas também latentes, e fundar uma negociação de regras de conduta capazes de concretizar a tomada de consciência desse interesse comum (OLLAGNON, 2002, p. 183-185, grifo nosso).

---

<sup>50</sup> Para Marroni e Asmus (2005), deve ser encorajado o compromisso do indivíduo frente ao meio em que vive, devendo haver a delegação de responsabilidades às comunidades.

Ost sustenta que nada impede o desenvolvimento das virtualidades de uma *categoria prospectiva* tal como o *patrimônio*. Ele ressalta a presença das seguintes características: a) trata-se de conceito complexo (transcende a distinção sujeito x objeto); b) caráter trans-histórico (que o predispõe naturalmente a recolher a herança das gerações futuras); c) inscreve-se numa lógica pecuniária e simbólica ao mesmo tempo; d) reconhecem-se interesses e encargos; e) nota-se uma sobreposição de prerrogativas distintas (predominando o interesse geral): ora a propriedade privada, ora o domínio público, ora a soberania nacional, ora o regime internacional. Quando falamos, dessa forma, em patrimônio natural e cultural – pergunta-se o autor – “não visaremos uma ordem de realidade que nos ultrapassa, que nos é comum e que nos é cara?” (1995). *O reconhecimento da patrimonialidade, em regime de bens comuns, representa a resposta adaptada aos problemas transapropriativos*<sup>51</sup>, diferindo da apropriação privada ou pública (OST, 1995; OLLAGNON, 2002).

No entanto, trata-se de uma nova ordem de interações levando em conta modificações de padrões perceptivos e comportamentais e éticos, requisito indispensável ao êxito dos processos de negociação (VIEIRA; WEBER, 2002). Ganha importância a compreensão de como o homem considera o meio ambiente, em razão da sua história e da sua cultura; de que maneira reage ao meio ambiente e é compelido a explorá-lo ou a protegê-lo; quais as ações reguladoras que exerce ou pode vir a exercer (JOLLIVET; PAVÉ, 2002).<sup>52</sup>

A ética de responsabilidade pelo futuro e a consciência ecológica contemporânea pressupõem a descoberta da fragilidade da vida e de que somos co-responsáveis por uma ação coletiva cujos efeitos são desconhecidos, porque o vínculo de proximidade – territorial e temporal - foi quebrado. Assim, o que é bom para as gerações futuras da humanidade é igualmente bom para a sobrevivência da biosfera e para a integridade do planeta,

---

<sup>51</sup> A transapropriação constitui a concessão de utilizações múltiplas a uma multiplicidade de titulares (OST, 1995, p. 351-395).

<sup>52</sup> Godard observa que constitui um ponto de fraqueza do enfoque patrimonial de gestão a existência de uma sensibilidade difusa e usuários dispersos e não organizados, que apresentam dificuldades em eleger seus porta-vozes com poderes reais de decisão (2002, p. 263).

justificando-se a transmissão do patrimônio comum pensando-se em gerações longínquas (OST, 1995). Busca-se preservar as liberdades de escolha das gerações futuras, evitando irreversibilidades e deixando aberto o espectro de possibilidades de usos futuros (MONTGOLFIER; NATALI, 2002)<sup>53</sup>.

Os procedimentos concretos de gestão de recursos patrimoniais comuns devem possibilitar a formação da conscientização patrimonial que só será obtida se a negociação for aberta aos representantes dos diferentes universos da justificação. O compromisso de legitimidade política influencia a relação existente entre o titular do recurso e o respectivo patrimônio natural e cultural. Trata-se de relação que retroage sobre a própria autonomia e identidade dos titulares.

## 1.8 ANALISANDO OS COMMONS: O FRAMEWORK DE OAKERSON

O modelo de análise de Ronald J. Oakerson (1990) dirige-se a investigar os usos que estão sendo feitos de recursos de uso comum por uma comunidade de produtores/consumidores. Embora os padrões de organização verificados em diferentes sociedades variem enormemente, a chave do problema, segundo o autor, permanece: como coordenar o uso por numerosos indivíduos em ordem a não levar à diminuição da disponibilidade dos *commons* para maior parte das pessoas. Com frequência, predominam características de propriedade privada ou pública, ou mesmo pode haver a mistura desses regimes. No entanto, ao contrário da utilização de bens públicos como a luz, os *commons* não podem ser compartilhados sem limites. A taxa de apropriação individual afeta a taxa segundo a qual o recurso pode reabastecer-se, o que requer restrições, que dependem da coordenação entre os usuários. Caso contrário, pode haver uma competição de uso que pode gerar uma destruição rápida (1990, p. 1-3)<sup>54</sup>.

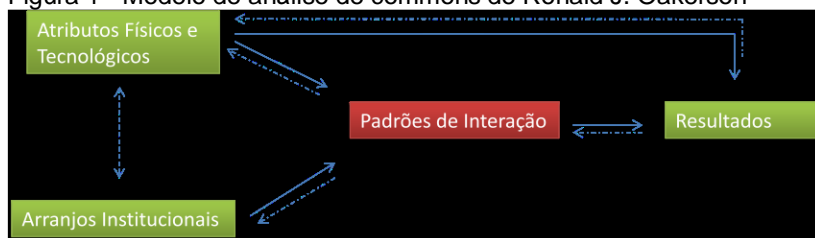
---

<sup>53</sup> Repensar o desenvolvimento implica uma reflexão sobre os objetivos de longo prazo, formulados em termos de finalidades, constituindo opções éticas (WEBER; BAILLY, 2002).

<sup>54</sup> Oakerson apresenta um *framework* que pode ser usado para coletar informações e analisar os *commons* em diversas situações (modelo geral). O “truque” é desenvolver conceitos que identificam atributos-

O modelo de análise distingue quatro conjuntos de atributos ou variáveis que podem ser usadas para descrever os *commons*: a) *Atributos físicos* do recursos (*estado dos ecossistemas*) e a *base socioeconômica ou tecnológica* que incide na área; b) Os *arranjos institucionais* (organização e regulamentação) que norteiam as relações entre usuários e outros relevantes atores, podendo compreender as regras formais provenientes do Estado (leis) ou convenções diversas estipuladas por um grupo de usuários; c) os *padrões de comportamento/interação* entre os usuários; d) *outcomes ou consequências*.

Figura 1 - Modelo de análise de commons de Ronald J. Oakerson



Fonte: Oakerson (1990).

Mostra-se importante a identificação das *relações entre as variáveis*, para permitir um *diagnóstico* do que está errado e qual a razão para essa situação, possibilitando, assim, *sugestões* ou propostas para a melhora do quadro. Trata-se de uma estrutura fundamental (geral) que não foi pensada para constituir um modelo causal completo que inclui todas as relevantes microvariáveis e relações em todos os casos. É uma forma mais facilitada de pensar a lógica das situações e considerar possibilidades alternativas, *sendo aplicável em diversos níveis de complexidade* (OAKERSON, 1990).

Em relação ao funcionamento do Gerco estadual, verifica-se que a sua área de incidência é bastante expandida, abrangendo inter-relações entre a porção territorial e marítima. Em relação à porção territorial (como será explicado no capítulo segundo), *a influência dos instrumentos de gerenciamento engloba a totalidade dos Municípios costeiros (e mesmo alguns que não são defrontes com o mar)*. O Zoneamento Ecológico-

---

chave comuns a todos os *commons* em suas muitas manifestações e que podem assumir diferentes valores em uma dada circunstância (1990).

Econômico e os Planos de Gestão não ficam restritos às porções geográficas tradicionalmente classificadas como terrenos de marinha. Entende-se pertinente, assim, definir como foco do presente trabalho os *arranjos institucionais formais externos do Gerco estadual*<sup>55</sup>. No entanto, é importante também trabalhar com um nível de complexidade acima desse (que corresponde ao Gerco Federal), a fim de que seja possível captar constrangimentos e traços característicos comuns às duas esferas.

Os padrões de interação (ou de comportamento) tem forte influência sobre as consequências (*outcomes*). As regras não garantem a emergência de um particular padrão de interação. As regras são vistas como leve constrangimento e são cumpridas por meio da compreensão e aceitação humanas, escolhas e ações. Os padrões de interação são influenciados também pelos padrões físicos (ecossistêmicos) e pela base socioeconômica (ou tecnológica). Diante das características ecossistêmicas, dos potenciais de exploração socioeconômica – pressão sobre os recursos - e dos arranjos institucionais, os atores sociais e os indivíduos fazem as suas escolhas (situadas nos padrões de interação), que envolvem uma análise dos obstáculos e dos benefícios de uma determinada alternativa (OAKERSON, 1990).

Adquire especial importância, diante dos dados empíricos do caso concreto, o exame das *relações entre as macrovariáveis acima descritas*, que devem ser detalhadas por meio da eleição de *microvariáveis* tidas como importantes diante dos dados existentes. Na presente pesquisa, não é estudada a percepção das comunidades costeiras sobre os encaminhamentos do gerenciamento costeiro estadual, tendo em vista as limitações existentes relacionadas ao tempo de conclusão do trabalho e às

---

<sup>55</sup> Para Oakerson (1990), os *arranjos institucionais* podem ser divididos em três subclassificações: a) regras operacionais (*operational rules*), que são efetivadas pelos usuários diretos dos recursos naturais, para se decidir sobre os usos possíveis e a convivência entre distintas utilizações; b) regras que estabelecem condições de escolha coletiva para o grupo mais próximo do recurso de uso comum; c) arranjos institucionais externos. *Esclareça-se que tais arranjos externos podem, ou não, favorecer a intensificação do uso das regras operacionais e das que estipulam condições de escolha coletiva* (letras “a” e “b”).

dificuldades de obtenção de generalizações válidas. *Prioriza-se, assim, à implementação normativa e política do Gerco Estadual, com destaque para as insuficiências, lacunas e contradições que condicionam a implementação da gestão compartilhada e integrada do patrimônio natural e cultural costeiro.*

Além dos arranjos institucionais externos formais, serão coletados dados a respeito dos encaminhamentos políticos concretos efetivados no período de 2009-2016. Nos *padrões de interação*, será enfatizada a *disponibilidade de abertura do Gerco estadual para a instalação e manutenção de um modelo de gestão integrada e compartilhada*. Os padrões de interação prevalentes, no caso concreto, em relação a esse aspecto específico, serão investigados por meio dos seguintes *indicadores*: a) pesquisa acerca do funcionamento do comitê gestor integrado (órgão central consultivo do governo estadual); b) funcionamento do comitê temático regional de Itajaí/SC; c) abertura para as discussões na fase inicial, que correspondeu à confecção do diagnóstico socioambiental (que serviu de base, posteriormente, ao zoneamento), com ênfase na regional de Itajaí.





## 2 O PLANO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO EM DIÁLOGO COM O SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE

No presente capítulo, objetiva-se, inicialmente, fazer um retrospecto histórico cursivo a respeito do marco normativo federal relacionado à gestão costeira no Brasil, situando-o em relação a alguns encaminhamentos feitos no cenário internacional e com o regime constitucional em vigor.

A importância do princípio da solidariedade intergeracional e o reconhecimento do direito à participação da sociedade na discussão sobre assuntos de interesse coletivo vem sendo, frequentemente, apontada pela literatura como elementos importantes à assimilação da dimensão ecológica à própria configuração do Estado Constitucional. Por outro lado, o conceito da ecocidadania, entendido em uma perspectiva mais profunda do que o conceito tradicional de cidadania política, encontra lugar em um cenário de incertezas globais e de uma crise de percepção da relação homem-natureza, aprofundada nas últimas décadas.

No entanto, a menção aos atos normativos em vigor aplicáveis aos sistemas de gestão costeira em nosso país não pode vir desacompanhada de uma reflexão crítica acerca das dificuldades encontradas para a efetiva implementação (ou concretização normativa do texto legal)<sup>56</sup> dos dispositivos legais que preveem a adoção de um modelo de gestão costeira democrática, integrada e participativa. A esse respeito, mostra-se importante entender os mecanismos por meio dos quais a edição de atos normativos pode representar apenas um ato simbólico. Essa perspectiva parece particularmente interessante tendo em vista que boa parte das leis e dos atos infralegais aplicáveis à gestão compartilhada e integrada dos recursos de uso comum, no Brasil, depara-se com obstáculos sérios à sua concretização.

Por fim, serão trazidas algumas contribuições do assim denominado Constitucionalismo garantista (FERRAJOLI, 2015),

---

<sup>56</sup> Para Neves (2011, p. 44), a eficácia da lei, abrangendo situações as mais variadas – observância, execução, aplicação e uso do direito -, pode ser compreendida genericamente como concretização normativa do texto legal, a qual sofre “bloqueios em toda e qualquer situação na qual o conteúdo do texto legal abstratamente positivado é rejeitado, desconhecido ou desconsiderado nas interações concretas dos cidadãos, grupos, órgãos estatais, organizações etc. [...]”.

que destaca o meio ambiente como *bem fundamental comum* a ser transmitido às próximas gerações. Essa abordagem, em princípio, afigura-se sensível às influências recebidas do sistema político pela economia globalizada, incorporando a preocupação, sob o ponto de vista jurídico, com a imposição de limites ao Poder Público, por meio da concretização e garantia dos direitos fundamentais.

## 2.1 O PLANO DE GERENCIAMENTO COSTEIRO: BREVE RETROSPECTIVA E ALGUNS ENCAMINHAMENTOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No Brasil e no cenário internacional, a partir dos anos 1980, foram editados e proclamados atos normativos e declarações/tratados que encerraram, ao menos formalmente, preocupações com os rumos do desenvolvimento da humanidade e com os impactos socioambientais relacionados às tendências de degradação de recursos ambientais, ainda que essas iniciativas não estivessem à altura da complexidade da problemática socioambiental atual. Pretende-se, assim, na presente seção, trazer uma breve retrospectiva sobre encaminhamentos importantes e que possuem relação com a problemática relacionada à gestão integrada e participativa do patrimônio natural e cultural costeiro do país<sup>57,58</sup>, facilitando a descrição e explicação do estudo de caso a ser feita no capítulo terceiro.

---

<sup>57</sup> Saliente-se que §4º do art. 225 da CF enuncia que: “A Floresta Amazônica brasileira, a *Mata Atlântica*, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a *Zona Costeira* são *patrimônio nacional*, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (grifo nosso). Essa previsão traduz a importância reconhecida constitucionalmente a esses ecossistemas e a sua representatividade para a proteção da biodiversidade (MORATO et al., 2015).

<sup>58</sup> São considerados bens da União as praias marítimas, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial e os terrenos de marinha e seus acrescidos, entre outros (CF/88, art. 20, incisos IV, V, VI e VII). Os terrenos de propriedade da União são definidos em função da importância desses espaços à defesa da soberania nacional, à conservação do meio ambiente, à proteção dos povos indígenas (habitantes e “proprietários” originais do território

### 2.1.1 A Convenção das Nações Unidas para os Direitos do Mar e o patrimônio comum da humanidade

Na IV Conferência das Nações Unidas para os Direitos do Mar (*United Nation Conference for the Law of the sea – UNCLOS*), realizada em 1982, em Montego Bay, adotou-se acordo internacional sobre o mar territorial, legitimando-se o conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE), com a extensão de 200 milhas náuticas, sob jurisdição nacional, garantida a proteção à liberdade de navegação. Definiu-se, ainda, o estabelecimento de 12 milhas náuticas como a largura máxima do mar territorial. O Brasil ratificou a Convenção das Nações Unidas para os Direitos do Mar em 1987, por meio do Decreto Legislativo n. 5, de 09 de novembro de 1987, tendo sido promulgado o Decreto n. 1.530/1995 (BRASIL, 2014).

Na referida Convenção, ficou definido que: a) os fundos marinhos e oceânicos, o seu subsolo e os seus recursos, para além dos limites da jurisdição nacional, constituem *patrimônio comum da humanidade*; b) constitui obrigação dos Estados tomar as medidas para a prevenção, redução e controle da poluição do meio marinho, devendo haver esforço para harmonizar as suas políticas nesse sentido. Conforme Albuquerque e Nascimento, a utilização do termo *patrimônio comum da humanidade* tem aplicação controvertida tendo em vista as distintas situações políticas, sociais e econômicas dos signatários (2002).

Apesar disso, reconhece-se que os grandes problemas mundiais – do crescimento demográfico à destruição dos ecossistemas – assumem uma complexidade sem precedentes, já que, em nossos tempos, esses problemas fundamentais colocam-se como *comuns à humanidade*, mobilizando uma abordagem relacionada à indivisibilidade e à indisponibilidade de interesses superiores porque próprios da comunidade internacional no seu todo.<sup>59</sup> Nesses temas, o Direito Internacional deveria enfrentar o

---

brasileiro) e ao controle sobre a exploração dos recursos naturais (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012).

<sup>59</sup> Conforme José Manuel Pureza (1993, p. 16): a indisponibilidade dos bens jurídicos aqui em causa é o núcleo de identidade do fenómeno do *jus cogens*, consagrado no artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados: “É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, é incompatível com uma norma imperativa de Direito Internacional geral.

compromisso com a *equidade intergeracional*, com destaque para três eixos fundamentais: a) conservação das opções para as gerações futuras; b) conservação da qualidade do planeta; c) acesso equitativo, na geração presente, ao legado obtido das gerações passadas. A densificação normativa do *patrimônio comum da humanidade* supõe o estabelecimento de regimes internacionais diversificados cujo traço comum é o da proteção/conservação de um *trust* a favor da Humanidade<sup>60</sup>, especialmente das gerações futuras, ponto de convergência entre o *patrimônio comum por natureza e por afetação* (PUREZA, 1993)<sup>61</sup>.

O patrimônio comum da humanidade “por natureza” mereceu a atenção dos internacionalistas nas últimas décadas, com forte movimentação, liderada pelos países desenvolvidos na década de 1990, para enfraquecer alguns dos elementos principais associados ao instituto: uso sustentável; uso para fins pacíficos; aproveitamento em benefício da comunidade internacional principalmente dos países mais pobres; não apropriação pelos Estados (GALINDO, 2006).

O conceito de patrimônio comum da humanidade - frequentemente associado aos fundos marinhos e à exploração da Lua -, embora reflita uma justa preocupação com a conservação de importantes ecossistemas em benefício das próximas gerações, encontra dificuldades em sua aplicação também na *jurisdição estadual* (Estados-Parte/países). Para Carla Amado Gomes (2010, p. 69), as cortes internacionais não avançaram para o reconhecimento de critérios preventivos mais claros nos casos

---

Para os efeitos da presente convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é a que for aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto como norma à qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por uma norma de Direito Internacional geral com a mesma natureza”.

<sup>60</sup> Conforme Ost (1995, p. 352), no direito comparado, exaltam-se os méritos do *trust* anglo-saxão, “que permite, nomeadamente, instaurar um guardião (*trustee*) da natureza, encarregado da sua proteção e da sua gestão judiciosa, em benefício do público presente e futuro.

<sup>61</sup> Para Pureza (1993, p. 23-24), o *patrimônio comum da humanidade por natureza* é representado pelos espaços não apropriados por Países; por sua vez, o *por afetação* está associado à ideia de que foram apropriados, mas igualmente se exige a conservação e gestão em benefício de toda a humanidade, incluindo as gerações futuras.

de atividades realizadas nos territórios dos países, ao continuarem valorizando preponderantemente a soberania e a tradicional perspectiva de ressarcimento por ilícitos cometidos.

### **2.1.2 A gestão costeira e a participação da sociedade: os encaminhamentos de conferências internacionais nas últimas décadas**

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Brasil (Rio-92), a proteção do litoral foi considerada um dos temas relevantes a serem tratados pelos países membros e o conceito de *gerenciamento costeiro integrado* (GCI) tornou-se parte integrante do Capítulo 17 da Agenda 21<sup>62</sup>, documento considerado o principal programa de ação surgido na conferência, reforçando a necessidade de políticas e processos integrados de tomada de decisão, a aplicação de uma abordagem preventiva e uma participação pública total (BRASIL, 2014).

No Capítulo 17 (“Proteção dos Oceanos, de todos os tipos de mares – inclusive mares fechados e semifechados – e das zonas costeiras, e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos”), ficou expressamente consignado, em seu item 17.1:

O meio ambiente marinho – inclusive os oceanos e todos os mares, bem como as zonas costeiras adjacentes – forma um todo integrado que é um componente essencial do

---

<sup>62</sup> A Organização das Nações Unidas – ONU realizou, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92 (ou “Cúpula da Terra”), por ter mediado acordos entre os Chefes de Estado presentes. Na oportunidade, 179 países participantes acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 Capítulos, tentativa de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”. O termo “Agenda 21” passou a constituir, então, um instrumento de planejamento para “a construção de sociedades sustentáveis”, em diferentes bases geográficas, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”. Disponível em: <[www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global](http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global)>. Acesso em: 17 out. 2016.

sistema que possibilita a existência de vida sobre Terra, além de ser uma riqueza que oferece possibilidades para o desenvolvimento sustentável (ONU, 1992).

Defendeu-se uma abordagem integrada e caracterizada pela precaução e pela antecipação, “com a inclusão de todos os setores envolvidos, com o objetivo de promover a compatibilidade e o equilíbrio entre as diversas utilizações”, com acesso às informações pertinentes, “bem como oportunidades de consulta e participação no planejamento e na tomada de decisões nos níveis apropriados” (ONU, 1992, item 17.5)<sup>63</sup>.

A respeito dos 27 princípios aprovados na Rio-92, Albuquerque registra que eles deveriam orientar as políticas públicas dos Estados signatários, mas, no entanto, vêm se concretizando mais como documentos políticos do que jurídicos, não representando diretrizes norteadoras das relações internacionais (2016).

Em 2012, na “Rio + 20”<sup>64</sup>, o item “Oceanos e Mares” também foi discutido, gerando o documento “O futuro que queremos”, destacando-se a importância da conservação e uso sustentável de mares, oceanos, ambientes costeiros, proteção da biodiversidade e tratamento dos impactos de mudança do clima, com o compromisso de aplicação de maneira efetiva de uma abordagem precaucional ao gerenciamento (BRASIL, 2014)<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Albuquerque registra, em relação à Agenda 21, que foi muito difícil obter fundos para o seu funcionamento, mas o documento representa um “importante instrumento de gestão ambiental, principalmente para o estabelecimento de mecanismo de ordenamento do território com base nos pressupostos do ecodesenvolvimento”, no sentido da busca da gestão integrada, participativa, pro-ativa e preventiva (2016, p. 139).

<sup>64</sup> Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, em 2012.

<sup>65</sup> Na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), proclamou-se que: “com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15) (ONU, 1992b).

Merece atenção, ainda, que entrou em vigor em 2001 - e foi ratificada por 44 Estados-Partes europeus - a Convenção sobre acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambientais, conhecida como *Convenção de Aarhus*<sup>66</sup>. Para Moreira e Neves, como decorrência da necessária expansão do conteúdo normativo e material do *jus cogens*, as disposições contidas na Convenção podem ser enquadradas a esse conceito, admitindo-se a invalidade de atos administrativos contrários ao fortalecimento da cooperação internacional, proteção aos direitos humanos e tutela das minorias. As disposições da Convenção, assim, relacionadas ao tripé *informação-participação pública-acesso à justiça* constituem princípio geral de direito global ambiental, com caráter vinculante e imperativo (2015), até mesmo em relação a países não-signatários, como o Brasil. Saliente-se que, nos termos da Convenção, art. 7º, é prevista:

Participação do público relativamente a planos, programas e políticas em matéria de ambiente

Cada Parte tomará as medidas práticas adequadas ou outras para que o público participe, de forma transparente e justa, na preparação de planos e programas em matéria de ambiente, divulgando ao público a informação necessária. Neste âmbito aplica-se o disposto no art 6º, parágrafos 3, 4 e 8. O público que pode participar será identificado pela autoridade pública competente, tendo em consideração os objetivos desta Convenção. Cada Parte diligenciará para que, na medida do possível, seja dada oportunidade à participação do público na preparação de políticas em matéria de ambiente<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> A IV Conferência Ministerial “Meio Ambiente para a Europa”, em 1998, promovida pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, na cidade de Aarhus, na Dinamarca, proporcionou a adoção de uma convenção com o objetivo de “contribuir e proteger o direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente que permita garantir sua saúde e seu bem estar” (ONU, 1998).

<sup>67</sup> Os aludidos parágrafos do art. 6º, em resumo, garantem prazos razoáveis (ciência prévia da discussão) para que seja possível uma participação

Albuquerque observa que as Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente apenas reforçaram os conflitos potenciais entre as ideias de crescimento econômico, redução da pobreza e proteção de ecossistemas; de um lado, estavam os países do Sul reivindicando o seu direito ao desenvolvimento; de outro os do Norte, receosos de perder o acesso a mercados em nome de medidas de proteção ambiental (2016).

### **2.1.3 O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**

No âmbito nacional, as consequências da Conferência de Estocolmo, em 1972, fizeram-se sentir ainda nessa década. Com a finalidade de coordenar os assuntos referentes ao aproveitamento dos recursos do mar brasileiro, foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), pelo Decreto n. 74.557, de 12 de setembro de 1974. Coube à CIRM elaborar a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), aprovada pelo Executivo Federal em 12 de maio de 1980<sup>68</sup>.

Diante da realização da Convenção das Nações Unidas para os Direito do Mar - CNUDM, em 1982, bem como em razão do transcurso de mais de duas décadas desde o lançamento da PNRM, em 1980, foi identificada a necessidade de atualização dessa Política, tendo sido aprovado o Decreto Federal n. 5.377/2005, com a finalidade de (item 2):

Orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do

---

pública qualificada; que a participação se realize quando as opções estejam em aberto e possa haver uma participação efetiva do público; a consideração, na tomada da decisão, do resultado da participação do público (ONU, 1998).

<sup>68</sup> Em 1993, foi editada a Lei n. 8.617/1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continente brasileira.



País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social.

Entre os princípios elencados para a Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto n. 5.377/2005, item 4) estão: a harmonização com as demais políticas nacionais; defesa do desenvolvimento sustentável; execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias da União, dos Estados, dos Municípios, do setor privado e da sociedade; a adoção do princípio da precaução na exploração e aproveitamento sustentável dos recursos do mar; proteção à biodiversidade e observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Governo Brasileiro.

Por outro lado, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), decorrente da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e também da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), subordinando-se aos seus princípios, foi lançado, por meio de lei, em 1988, visando a orientar a utilização nacional dos recursos e a gestão da zona costeira<sup>69</sup>, *contribuindo para elevar a qualidade de vida da população e a proteção do seu patrimônio*

---

<sup>69</sup> Na forma do art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 7.661/88, “considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas no Plano”. Nos termos do Decreto federal n. 5.300/2004, que regulamentou a referida lei, a faixa marítima compreende “o espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial” (art. 3º, I); a seu turno, a faixa terrestre compreende o *espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na Zona Costeira* (art. 3º, II, grifo nosso).

*natural, histórico, étnico e cultural* (Lei n. 7.661/88, art. 2º, *caput*, grifo nosso)<sup>70,71</sup>.

Conforme o art. 4º, *caput* e §1º, da Lei n. 7.661/88, o PNGC:

[...] será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em decreto do Poder Executivo.

§1º O Plano será submetido pelo Grupo de Coordenação à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, à qual caberá aprová-lo, com audiência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Na forma da Lei n. 7.661/88, o PNGC será elaborado e executado observando-se normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), contemplando-se, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistemas de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo,

---

<sup>70</sup> Conforme o art. 3º da Lei n. 7.661/88, o PNGC deverá prever o zoneamento da Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção de recursos renováveis e não renováveis; recifes, parciais e bancos de algas; ilhas costeiras e oceânicas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, baías e enseadas; praias; promontórios, costões e grutas marinhas; restingas e dunas; florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas (inciso I); sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades naturais de preservação permanente (inciso II); monumentos que integrem o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico (inciso III).

<sup>71</sup> O regime de propriedade de espaços litorâneos, mais do que garantir a formação de receitas de curto prazo ao erário, pode contribuir a atender necessidades sociais ou coletivas de maior amplitude, observando-se a escassez de espaços naturais e sua vocação como valor de uso coletivo para uma universalidade (RUFINO, 2004).

recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico (art. 5º, *caput*)<sup>72</sup>.

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro I (PNGC I), primeira versão do plano, apresentado em 1990 (Resolução CIRM n. 001/90), privilegiou a descentralização da gestão para o Estados, destacando a importância do zoneamento, “sem uma visão de atuação própria da União” (BRASIL, 2014, p. 20).

A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) foi publicada por meio da Resolução CIRM n. 05/1997. Nos termos do relatório comemorativo dos 25 anos do PNGC, essa segunda versão pode ser caracterizada pelas seguintes preocupações (BRASIL, 2014, p. 22):

O PNGC II foca, estrategicamente, no estabelecimento de diretrizes comuns e articulações sistemáticas entre as políticas setoriais da própria União e em seu exercício na zona costeira. Nesse escopo, foi criado o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, no âmbito da Comissão interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), com o objetivo de promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira. *A ação do GI-GERCO deve se dar a partir da aprovação de planos de ação federal*, com o princípio de harmonização de políticas, via instrumentos de ordenamento ambiental com a previsão de elaboração de planos de gestão nas diferentes esferas de governo. O MMA tem a função de Coordenador do GI-GERCO e do Sub-Grupo de Integração dos Estados (G-17), que representa os 17 Estados costeiros, e deve promover a integração destes entre si e com

---

<sup>72</sup> Conforme o Decreto n. 5.300/2004, art. 4º, os Municípios abrangidos pela faixa terrestre da Zona Costeira são os defrontantes com o mar; os localizados em regiões metropolitanas litorâneas; os contíguos com capitais ou grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação; os distantes até 50 quilômetros da linha da costa que tenham infraestruturas de grande impacto na Zona Costeira ou ecossistemas de alta relevância; estuarino-lagunares; os que tenham todos os seus limites com municípios referidos anteriormente.

a União, em todas as questões relativas ao Gerenciamento Costeiro (grifo nosso).

Para Moraes (2007), a nova versão (PNGC-II) modificou a orientação anterior de condicionar a implementação do Sistema de Informações e dos Planos de Gestão à conclusão do zoneamento. Assim, ficou definida a implantação concomitante dos instrumentos previstos para o Gerenciamento Costeiro Nacional.

A ação coordenadora do Ministério do Meio Ambiente, na estrutura oficial do Gerco, conta, portanto, com o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-Gerco), que foi instituído para “promover a articulação das ações federais incidentes na Zona Costeira”. O Grupo é formado por representações dos Ministérios, autarquias, agências reguladoras, Estados e Municípios, sociedade civil, academia, Ministério Público e representação dos 17 Estados Costeiros (G-17) (BRASIL, 2014, p. 34)<sup>73</sup>.

Em 2004, foi editado o Decreto federal n. 5.300, que regulamentou a Lei n. 7.661/88<sup>74</sup>, definindo normas gerais visando à gestão ambiental da Zona Costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais. São princípios fundamentais da gestão costeira, além daqueles previstos na PNMA, PNRM e PNRH:

I – a observância dos *compromissos internacionais* assumidos pelo Brasil na matéria; [...]

---

<sup>73</sup> Conforme o art. 11 do Decreto federal n. 5.300/2004 (que regulamentou a gestão costeira), ao Ministério do Meio Ambiente compete: I – acompanhar e avaliar permanentemente a implementação do PNGC, observando a compatibilização dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro e Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro com o Plano Nacional e demais normas federais, sem prejuízo da competência de outros órgãos; II promover a articulação intersetorial e interinstitucional com os órgãos e colegiados existentes em âmbito federal, estadual e municipal, cujas competências tenham vinculação com as atividades do PNGC; [...].

<sup>74</sup> O Decreto federal n. 5.300/2004 incorporou as orientações do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II, de 1997.

III – a *utilização sustentável* dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto;

IV – a *integração da gestão dos ambientes terrestres e marinhos da zona costeira, com a construção e manutenção de mecanismos participativos e na compatibilidade das políticas públicas, em todas as esferas de atuação*; [...]

VII – a *consideração, na faixa terrestre, das áreas marcadas por atividade socioeconômico-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território brasileiro*;

VIII – a *consideração dos limites municipais*, dada a operacionalidade das articulações necessárias ao processo de gestão;

IX – a *preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas*;

X – a *aplicação do princípio da precaução* tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

XI – o *comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais* (grifo nosso).

São objetivos da gestão da Zona Costeira (art. 6º do Decreto n. 5.300/2004):

[...] II – o estabelecimento do processo de gestão, de forma integrada, descentralizada e participativa, das atividades socioeconômicas da zona costeira, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população

e a proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural; [...]

V – a produção e difusão do conhecimento para o desenvolvimento e aprimoramento das ações de gestão da Zona Costeira<sup>75</sup>;

A Lei complementar federal n. 140/2011 introduziu normas de cooperação entre os entes da Federação para as ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção ambiental<sup>76</sup>, tendo como objetivos fundamentais (art. 3º):

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo *gestão descentralizada, democrática e eficiente*;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV – *garantir a uniformidade da política ambiental para todo País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais* (grifo nosso).

<sup>75</sup> Para Poletti e Müller (2013, p. 58), o GERCO “também objetiva adequar a atividade humana à capacidade de suporte dos ecossistemas”.

<sup>76</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII- preservar florestas, a fauna e a flora; Parágrafo único: Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Importante assinalar, ainda, que as denominadas Comissões Tripartite constituem um dos instrumentos de cooperação institucional entre União e Estados e serão formadas, paritariamente, por representações de União, Estados e Municípios, “com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos” (LC n. 140/2011, art. 4º, III, c.c §§3º e 4º). Dispõe, em complementação, o art. 6º da LC acima referida que:

As ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a atingir os objetivos previstos no art. 3º e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Registre-se, ainda, que, conforme o art. 7º da LC n. 140/2011, são ações administrativas da União, entre outras, exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições (inciso II); promover a “integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental” (IV); promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com outras políticas ambientais (inciso VII); organizar e manter, com a colaboração de outros entes, o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (Sinima).

A gestão da zona costeira conta com os seguintes *instrumentos*, a serem aplicados de forma articulada e integrada: I – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC; II – Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF; III – Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro - PEGC; IV – Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC; V – Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – Sigerco; VI – Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA; VII – Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira – RQA-ZC; VIII – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEE; IX – Macrodiagnóstico da Zona Costeira (Decreto federal n. 5.300/2004, art. 7º).

É preciso, ainda, destacar a existência do *Projeto Orla* (Decreto n. 5.300/2004, arts. 22 a 34) que representa uma ação conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União. Suas ações buscam o *ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União*. Trata-se de um projeto cuja zona de influência é mais localizada e restrita do que programa de gerenciamento costeiro em sua totalidade: incide sobre a *orla*, entendida conforme conceituação do art. 23 do Decreto n. 5.300/2004<sup>77</sup>. *O presente trabalho não tem foco na análise das ações do assim denominado Projeto Orla*<sup>78</sup>.

Saliente-se, ainda, que um dos principais instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro é o Plano de Ação Federal (PAF-ZC), que está em sua terceira versão, lançada por meio da Resolução n. 1/2015, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, e focaliza medidas de execução do gerenciamento costeiro aprovadas no âmbito do GI-Gerco (Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro). O PAF III (2015-2016) tem como objetivos: a) uso sustentável e harmônico de recursos e do espaço territorial costeiro; b) melhoria da qualidade ambiental costeira e estuarina; c) melhor articulação institucional para elaborar e efetivar ações; d) hierarquização e priorização nas ações na zona costeira (BRASIL, 2015)<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios: II – terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas e duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final dos ecossistemas;

<sup>78</sup> O desenho institucional do *Projeto Orla* está orientado para o compartilhamento de ações de planejamento e gestão na esfera do Município, articulado com a esfera estadual, por meio dos órgãos de Meio Ambiente e as Superintendências e Gerências do Patrimônio da União (BRASIL, 2010). Objetiva-se aproximar as políticas ambiental, urbana e patrimonial (OLIVEIRA, NICOLÓDI, 2012).

<sup>79</sup> Conforme o PAF III, o “PAF-ZC é um instrumento do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei n. 7.661/88, criado e regulamentado pelo Decreto n. 5.300/2004, que visa o planejamento de ações estratégicas para a integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, buscando responsabilidade compartilhadas de atuação. O Plano estabelece um referencial acerca da atuação da União na região,



Entre as 16 ações aprovadas e em vigor na data de conclusão da presente pesquisa estão: promover fóruns de discussão e integração dos planejamentos setoriais; realização de diagnósticos de saneamento por município costeiro e de insuficiências da gestão de resíduos sólidos e efluentes em áreas portuárias; elaborar e implementar versão básica do Sigerco no Portal do Ministério do Meio Ambiente; elaborar guia de orientação para ações de proteção e controle da erosão na linha da costa (BRASIL, 2015).

Tem-se, assim, que as discussões envolvendo a implementação dos instrumentos do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro não vêm de hoje. Nota-se a previsão normativa no sentido de preservação do patrimônio natural e cultural. Na Constituição Federal – como se verá a seguir - encontra lugar a preocupação com as próximas gerações e o destaque para os ecossistemas costeiros. Não obstante, na legislação infraconstitucional, há previsão sobre a importância da preservação dos potenciais socioambientais da Zona Costeira e, ao mesmo tempo, encontra lugar o incentivo à exploração dos seus recursos (v.g., Política Nacional dos Recursos do Mar em vigor).

Por outro lado, há previsão de um modelo de gestão descentralizada, integrada e participativa, com a consideração dos interesses de populações tradicionais e aplicação do princípio da precaução, com a expressa previsão de que sejam instaurados e mantidos procedimentos participativos, para favorecer a articulação entre Governo, setor produtivo e terceiro setor. Com a edição da Lei Complementar n. 140/2011, especialmente voltada à cooperação entre a União, Estados e Municípios no exercício da competência comum ambiental, é previsto expressamente um modelo de gestão democrática e eficiente.

---

apresentando uma síntese das ações federais priorizadas para o planejamento e gestão da zona costeira. A terceira versão do PAF-ZC, para o biênio 2015-2016, é resultado do processo de revisão e atualização do último PAF (2005), que contou com participação dos setores e grupos representados no GI-GERCO” (BRASIL, 2015, p. 7).

## 2.2 O DELINEAMENTO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE E A SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL

A legislação ambiental brasileira tem como ponto de referência importante a Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)<sup>80</sup>, lançada com o objetivo de garantir a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º, *caput*). Destaca-se, como um dos seus princípios, a “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o *meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo*” (art. 2º, I, grifo nosso). Enfatiza-se, também, a importância da educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (inciso X do art. 2º).

Constituem objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre outros: divulgar dados e informações ambientais e formar uma consciência pública sobre a necessidade de preservar a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico (art. 4º, inciso V, da Lei n. 6.938/81); a preservação e a restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida (art. 4º, inciso VI).

A Constituição Federal de 1988 avançou em diversos aspectos, com destaque para a proclamação da existência de um dever de preservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo<sup>81</sup>, sob a incumbência do Poder Público e da coletividade, em

---

<sup>80</sup> Nos termos da Lei n. 6.938/81, art. 3º, I, o meio ambiente é o “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

<sup>81</sup> Morato Leite et al. advertem que a expressão “bens de uso comum do povo” está associada a uma classificação civilista dos bens jurídicos, passando a ideia de bens disponibilizados à coletividade para uso indiscriminado; todavia, “o meio ambiente não pode ser considerado como algo público, nem como algo privado, pois se trata de um bem

atenção aos interesses das atuais e das futuras gerações<sup>82,83</sup>. Para Benjamin, a Carta Fundamental brasileira reconheceu que os recursos naturais são esgotáveis e que o homem tem um papel fundamental na defesa do processo de degradação ecossistêmica em curso, por meio da instituição de uma *ordem pública constitucional institucionalizada*, em favor de todos e contra todos, constituindo regras jurídicas de interesse público (2011). Para Leite e Melo, o Direito Ambiental encontra-se vocacionado a destacar as limitações do direito clássico (com forte base individualista), por meio do seu enfoque na proteção dos direitos transindividuais (2015).

Em uma sociedade mundial de riscos, incumbe ao Estado novas tarefas - destacando-se a garantia da segurança da coletividade -, direcionadas à redefinição organizatória em consideração a um plano prospectivo, mais apto a lidar com as ameaças representadas pelo desenvolvimento da ciência e da técnica (AYALA, 2011). O dever fundamental de proteção ao meio ambiente deveria estender-se também, assim, a beneficiários que não participam da comunidade política (futuras gerações), pressupondo-se, também, a *complexidade da sociedade* atual:

---

pertencente a toda a coletividade, indistintamente". O meio ambiente constitui, assim, bem incorpóreo, indivisível e indisponível, e possui a dimensão de *macrobem* que não se confunde com os *microbens*, sujeitos a regimes de propriedade diversos. *A metaindividualidade do direito – ou supraindividualidade ou transindividualidade – significa que o meio ambiente transcende a esfera de um indivíduo isoladamente considerado, caracterizando-se como interesse coletivo lato sensu* (que abrange os interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos), conforme Código de Defesa do Consumidor, art. 81. (2015, p. 41-42).

<sup>82</sup> Art. 225, caput, da CF/88: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

<sup>83</sup> Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, definir espaços territoriais especialmente protegidos, proteger a fauna e a flora, bem como “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (art. 225, §1º, incisos I, III, VI e VII).

Perante a constatação de ameaças que podem comprometer a existência da humanidade, e que decorrem de maior ou menor contribuição de todos para redução ou para a aceleração dos processos que alteram drasticamente os sistemas climáticos globais, é requerido que os Estados se responsabilizem com semelhante tarefa também no plano nacional, reproduzindo na forma de deveres, condicionamentos e sujeições, através do exercício das funções legislativa, executiva e judicial, que mediante leis, procedimentos administrativos, instrumentos de proteção e a intervenção judicial, possa ser atingido o objetivo de redução de riscos (AYALA, 2011, p. 59-60).

Justifica-se, dessa forma, a ênfase ao *princípio da solidariedade* como *fundamento teórico-jurídico do Estado de Direito Ambiental*, assumindo-se a dimensão intergeracional, nos termos da redação do *caput* do art. 225 da CF/88, que destaca a solidariedade ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (LEITE; AYALA, 2012)<sup>84</sup>.

Carvalho enfatiza que o *princípio da equidade intergeracional* consiste na configuração de uma nova estrutura das bases temporais da teoria jurídica, necessária à implementação e efetivação de novos direitos, mediante a institucionalização do futuro como elemento hermenêutico para a interpretação e aplicação de decisões jurídicas em matéria de interesses difusos, como é o caso de Direito ambiental. O princípio promove uma interação entre o programa tradicional do direito (fundado no horizonte do passado para a tomada das decisões no presente) e uma programação finalística, voltada à identificação de ressonâncias sociais tais como a dignidade humana, o meio ambiente e os riscos globais. A equidade intergeracional passa a

---

<sup>84</sup> Os autores lembram decisão do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 22.164/SP, rel. Min. Celso de Mello (Diário de Justiça, 17 nov.1995), no qual posto em evidência o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como de titularidade coletiva e caráter transindividual, em benefício das atuais e das vindouras gerações (LEITE; AYALA, 2012, p. 231).

ser encarada como dever fundamental de prevenção, um dever transgeracional capaz de formar vínculos obrigacionais com o futuro, representando elementos propulsores da comunicação jurídica acerca do risco e da matéria ecológica (2008; 2011).

Por outro lado, entende-se que, na ordem constitucional vigente, foi consagrado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, resultante da aplicação conjunta do art. 225, *caput*, e art. 5º, §2º, da Constituição Federal<sup>85</sup>, havendo uma “mensagem de interação entre o homem e a natureza, para que se estabeleça um relacionamento mais harmonioso e equilibrado”, pressupondo-se, como condição de efetividade do direito à preservação, a participação da coletividade e o desenvolvimento da conscientização ecológica e da ética ambiental. Os direitos e garantias fundamentais encontram, assim, seu fundamento na dignidade da pessoa humana (MEDEIROS, 2004)<sup>86,87</sup>.

---

<sup>85</sup> Além da definição de que as normas garantidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata (§1º do art. 5º da CF/88), estipulou-se que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do Regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais” em que a República seja parte (§2º).

<sup>86</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, dispõe que a República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático do Direito, tendo como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (incisos II e III), inseridos em uma idealizada sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (preâmbulo constitucional). Constituem objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem discriminação (art. 3º, incisos I a IV). Por outro lado, a ordem econômica tem por fim assegurar uma existência digna, conforme ditames da justiça social, observados os princípios da defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, *caput*, e incisos VI e VII).

<sup>87</sup> Conforme Sarlet (2004, p. 62), a dignidade humana consubstancia “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe

O agravamento dos sinais da crise socioecológica importa no reconhecimento de que a garantia dos tradicionais direitos individuais associados ao Estado de Direito clássico de modo algum representam um elemento de sustentação capaz de fazer frente aos dilemas atuais, relacionados à degradação ecossistêmica e cultural. No Brasil, parte da literatura de direito ambiental tem se debruçado sobre o assunto, despertando a atenção da sociedade para a proteção do meio ambiente como objetivo a ser incorporado à própria definição de Estado Democrático de Direito. A ideia está, assim, associada a reivindicações mais recentes de parte da sociedade e não significa que estejamos perto de verificar o cumprimento dos seus principais princípios, mas mesmo assim vem sendo destacada a importância da elaboração de estratégias alternativas de desenvolvimento ao mesmo tempo ecologicamente prudentes, socialmente justas e economicamente solidárias (LEITE; AYALA, 2012; AYALA; 2011). Assim, o *Estado de Direito Ambiental*:

Constitui um conceito de cunho teórico-abstrato que abrange elementos jurídicos, sociais e políticos na persecução de uma condição ambiental capaz de favorecer a harmonia entre os ecossistemas e, conseqüentemente, garantir a plena satisfação da dignidade para além do ser humano (LEITE; AYALA, 2012. p. 226)<sup>88</sup>.

No entanto, o grau de internalização da dimensão ecológica nas políticas públicas não é significativo. Para Leite, a sociedade de riscos, ameaçada por catástrofes ambientais relacionadas ao ritmo de crescimento econômico, apresenta um quadro de inexistência de políticas públicas eficazes, embora se conheça

---

garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos”.

<sup>88</sup> Conforme Leite e Ayala, constituem princípios estruturantes do idealizado Estado de Direito Ambiental: precaução, prevenção, responsabilização, poluidor-pagador, participação, cidadania, democracia, informação, proibição do retrocesso ecológico e mínimo existencial ecológico (2012, p. 229).

boa parte dos problemas, fenômeno denominado *irresponsabilidade organizada* (2011). Essa análise é convergente com a que aponta para um quadro de cumplicidade geral, no qual todos são culpados e ninguém é culpado, verificando-se a prática, pelos órgãos estatais, de minimização dos perigos e desqualificação das críticas como se fossem exageradas. Nesse contexto - agravado em caso de carência material -, floresce o terreno cultural para o crescimento dos riscos (BECK, 1995; 2011).

Sob a denominação de Estado Constitucional Ecológico, Canotilho defende um agir integrativo da Administração, que demanda novas formas de comunicação e uma participação mais efetiva dos cidadãos e das organizações (2010), com o que concordam Leite e Ferreira, ao afirmarem que o legislador ordinário não tem discricionariedade sobre a participação nos processos decisórios, o que contribuiria para a formação de uma cidadania diferenciada (2010). Como observa Derani (2008), o texto constitucional reconheceu a indissolubilidade entre o Estado e a sociedade civil.

A participação gera transparência do processo, legitima a decisão ambiental, contribuindo de maneira profunda para a conscientização da crise ambiental, além de pressupor máxima discussão pública, concretizando uma Administração Pública mais aberta e menos dirigista (LEITE, 2011; FENSTERSEIFER, 2008)<sup>89</sup>. Silveira observa que a instauração de processos mais amplos de reflexão e deliberação depende das informações existentes, da formação pessoal e das condições e dos espaços

---

<sup>89</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216-A, dispõe que o Sistema Nacional de Cultura, organização em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (caput). Foram previstos os seguintes princípios: [...] V) integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI – descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações.

de exercício e aprimoramento da capacidade de julgamento (2014).

A Constituição Federal de 1988 e diversos atos normativos infraconstitucionais consagraram a dimensão intergeracional do dever de proteção ambiental, a ser considerada nos encaminhamentos de questões socioambientais de interesse coletivo, tais como o Plano de Gerenciamento Costeiro. Por outro lado, o direito à participação informada e o dever de publicidade relacionam-se com o gerenciamento de riscos ecológicos de interesse da coletividade como um todo, o que tem recebido a atenção da literatura.

No entanto, necessário reconhecer que a aplicação efetiva dos dispositivos legais relacionados à temática da gestão integrada e compartilhada do patrimônio natural e cultural sofre bloqueios não negligenciáveis.

## 2.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA E LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

O estudo, no nível internacional ou nacional, sobre o descompasso entre as prescrições legais ligadas à problemática dos bens comuns e a realidade social vem ganhando importância, na medida em que os indicadores da crise socioecológica apontam para um quadro de intensiva degradação dos recursos naturais, que vêm comprometendo as bases naturais da vida no planeta. O modelo de desenvolvimento economicista tradicional parece não ter encontrado, na legislação, um limite à altura que faça frente a sua dinâmica própria. O Estado, apesar de editar atos normativos tendentes, no plano ideal, a conter o ritmo de degradação socioambiental e favorecer uma aproximação com a sociedade na discussão democrática sobre assuntos de interesse coletivo, tem se revelado inapto a fazer valer o seu conteúdo e garantir uma normatividade generalizada e incluyente. Nessa perspectiva, pretende-se discorrer sobre o sentido simbólico atribuído à legislação e à Constituição<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Em vários países, há uma tendência de regressão – ou retrocesso – na legislação, que ocorre, no mais das vezes, de maneira insidiosa, por meio de modificações às regras procedimentais (reduzindo a amplitude dos direitos à informação e à participação do público), sob o argumento de “aliviar os procedimentos” (PRIEUR, 2012, p. 13).



Em um determinado sentido, a legislação simbólica constitui a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico”, ganhando importância, em verdade, a referência político-valorativa ou político-ideológica (NEVES, 2011, p. 30; 1996a). Mas existe ambivalência do termo no seguinte sentido:

[...] o simbólico não se reduz ao “ideológico” no sentido de uma ilusão negadora de outras alternativas ou ao “retórico” no sentido de uma mera persuasão descomprometida com o acesso aos direitos, pois também, paradoxalmente, incorpora o espaço da crítica ao modelo normativo de fachada. Além do mais, qualquer recurso à força simbólica é sempre arriscado. Por um lado, a afirmação simbólica de direitos e institutos jurídicos, sem qualquer compromisso com o real acesso aos mesmos ou à sua efetivação, pode levar à apatia pública e ao cinismo das elites, como também pode conduzir à mobilização social que contribua para a sua concretização normativa e efetivação (NEVES, 2005, p. 5-6).

Dessa forma, a referência simbólica a um instituto jurídico caracterizado por alto grau de ineficácia jurídica “serve tanto ao encobrimento dessa realidade e mesmo à manipulação política para usos contrários à concretização e efetivação das respectivas normas, quanto a uma ampla realização do modelo normativo no futuro” (NEVES, 2005, p. 5).

O legislador, muitas vezes por pressão popular, elabora leis para satisfazer expectativas dos cidadãos, sem a existência de condições mínimas de efetivação das respectivas normas e, por vezes, obstruindo o caminho para a resolução dos problemas.<sup>91</sup> Não se verifica, assim, a eficácia da lei como concretização

---

<sup>91</sup> Caubet, ao discorrer sobre os princípios declarados na Rio-92, destaca que, no âmbito do mundo globalizado, esses princípios parecem *truísmos retóricos*. Sua implementação choca-se como os interesses concretos que apontam para a intensiva exploração de tecnologia e para o sigilo das decisões, em um contexto de crescente concentração de renda entre as mãos de cada vez menos pessoas (2007, p. 9, grifo nosso).

normativa do texto legal (NEVES, 2011)<sup>92</sup>. Tendo em vista que a ineficácia e a inefetividade são conceito relativos, graduais, pode-se afirmar que, se atingirem grau muito elevado (com as expectativas normativas das pessoas e dos órgãos estatais não se orientando pelos dispositivos), nos encontramos diante da “falta de vigência social da lei ou de carência de normatividade do texto legal” (NEVES, 2011, p. 48).

Neves acrescenta, por outro lado, que o problema da *constitucionalização simbólica* é típico da *modernidade periférica*<sup>93</sup>, ocorrendo o “bloqueio permanente e estrutural da concretização dos critérios/programas jurídico-constitucionais pela injunção de outros códigos sistêmicos e por determinações do mundo da vida”. A práxis estatal fica orientada para fugir da sua aplicação e violá-la continuamente (Constituição), em uma “realidade política desjuridificante” e “jurídica desconstitucionalizante”, marcadas por uma esfera pública desprovida de pluralidade e uma tendência particularista e difusa do meio social<sup>94</sup> (NEVES, 2011, p. 93-99; 1996a, 324). Mas, em caso extremos, a constitucionalização simbólica pode levar à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais, ou mesmo a demandas por ampliação da cidadania, as quais dependem da evolução das condições sociais (NEVES, 2011; NEVES, 1996a; NEVES, 1996b).

---

<sup>92</sup> Para Neves (2011), o conceito de efetividade está relacionado ao atendimento aos fins almejados pelo legislador ou pela lei (ainda que a norma jurídica não tenha eficácia). O autor dá o exemplo de uma lei editada para conter a inflação, que é cumprida, mas, apesar disso, não se consegue a contenção do processo inflacionário. A lei, na hipótese, tem eficácia mas não tem efetividade.

<sup>93</sup> Para Neves (2011, p. 99), a constitucionalização simbólica diferencia-se da legislação simbólica pela sua maior abrangência nas dimensões social, temporal e material. Na modernidade periférica, para Neves, “as injunções particularistas da dominação econômica realizam-se de forma desnuda, destruindo abertamente e com tendências generalizantes a legalidade no plano jurídico e os procedimentos democráticos na esfera política (NEVES, 2011, p. 174).

<sup>94</sup> Para Neves (1996a, p. 323), a “desconstitucionalização significa, pois, a desjuridificação pela fragilidade do código jurídico na sua incapacidade de generalização congruente e a falta de autonomia/identidade consistente de uma esfera de juridicidade”.

Sob perspectiva teórica diversa - colocando ênfase no poder social das significações (semiologia política do Direito) -, Warat preocupa-se com a estereotipação dos conceitos com uma função legitimadora (1990). O autor destaca o perigo do excesso de determinações no direito – afetado por uma “metástase informativa da transmodernidade”, sem criatividade, fazendo com que temas como a *solidariedade*, *democracia*, *direitos humanos*, *cidadania*, *censura*, *exercício dos direitos* sejam alterados por uma sobredose de informações que lhes fazem perder a consistência, “quase como se não existissem” (1993, p. 7).

O consenso sobre os valores contidos nesse modelo representa uma ilusão que “se simula realizada ainda que os fatos demonstrem o contrário”, não se apostando na *finalidade* e no resgate do *político* (1993). O autor vai mais além e destaca que o “capitalismo multinacional precisa de uma fórmula de governabilidade sem política, e de uma simbologia meramente retórica da democracia” e que a crítica do direito exige uma atitude de vigília sobre a legislação instituída e sobre as suas garantias, bem como uma reflexão sobre a busca de novas possibilidades ético-rationais-legais para a autonomia (1993, p. 9).

A reprodução de um “espaço comunitário descentralizado e participativo” não constitui, na realidade brasileira, um objetivo fácil, porque a estruturas sociais estão contaminadas desde as suas origens por uma tradição elitista centralizadora, dependente e autoritária. Assim, a ruptura demandaria transformações nas práticas, na cultura e nos valores do modo de vida cotidiano:

Além da subversão em nível do pensamento, discurso e comportamento, importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam pelas questões da ‘comunidade’, ‘políticas democráticas de base’, ‘participação e controle popular’, ‘gestão descentralizada’, ‘poder local ou municipal’, ‘deliberações autonômicas’ e “sistema de conselhos” (WOLKMER, 2015, p. 237-238).

Não se perde de vista, portanto, que a utilização recorrente de textos legais que preveem a instituição de uma gestão democrática, descentralizada e participativa pode ser analisada

sob a perspectiva de que o expediente constitui referência simbólica, principalmente no sentido atribuído por Neves (2005), tornando mais difícil o exercício da crítica diante da existência desses dispositivos, em teoria, mais voltados ao reconhecimento da pluralidade constitutiva da sociedade. O reconhecimento legal, nesse sentido, pode gerar uma falsa crença de que se está a caminho da concretização normativa do texto legal. A concretização normativa do texto legal, no entanto, depende de outros fatores situados no contexto do sistema jurídico.

## 2.4 O CONCEITO DE ECOCIDADANIA E A IMPOSIÇÃO DE LIMITES

Warat utiliza o conceito de *ecocidadania*, destacando a importância de interrogar os sinais do novo, restaurando “um ideal de autonomia, sem os simulacros da condição transmoderna que se interiorizam, ameaçando, com a desintegração das identidades, o fim do social e a decomposição do político”:

Ecocidadania como uma necessidade de compreender as transformações, as resistências e as transgressões que precisam ser efetuadas para garantir nosso direito ao futuro, para comprometer o homem na preservação da existência em todas as suas modalidades e a supressão de uma forma de sociedade que acelera a atuação invisível das tendências destrutivas (1994, p. 97-99).

O conceito, centrado na autonomia e na alteridade, valoriza o manejo da potencialidade produtiva da subjetividade - fortemente atingida pela “condição transmoderna”-, permitindo o reencontro com o sentido da vida (e enfatizando o cuidado com ela). O sentido estrito da palavra cidadania está ligado ao controle do limite e, em seu sentido mais amplo, revela-se “como uma forma solidária de encontrar-se, autônomo, frente à lei, e de exigir o cuidado público da vida” (WARAT, 1994, p. 100-102).

Para o autor, nas democracias com poderes ilimitados e simulacros representativos - em que o poder se expande sem se sentir ameaçado pela liberdade de expressão ou denúncias de corrupção -, importa reivindicar o valor jurídico do político, a fim de

conter a anulação da cidadania como “o outro” coletivo da lei: o político adquire, assim, o sentido de uma busca de reinstalação do espaço público perdido, de reconstituir a cidadania, por meio da imposição de limites (WARAT, 1994, p. 103-104).

Nesse sentido, se a complexidade dos problemas pós-modernos aflora, não são suficientes simples revisões, sendo necessária uma reconstrução paradigmática que parta da revisão dos valores e da própria imagem que o homem tem de si mesmo na modernidade (porque o coletivo foi estatalizado e atrofiado sob a modernidade). Isso significa abrir filosoficamente espaço para um novo homem, disposto a delinear o seu próprio destino no plano concreto, gerindo coletivamente os bens coletivos: um homem que já não cobra moralmente, mas contratualmente as decisões tomadas pelas instituições políticas participativas (PILATI, 2011).

O exercício da ecocidadania encontra obstáculos diversos: de um lado, o ser humano vem experimentando uma degeneração da sua autonomia em nome de valores e interesses prevalecentes na continuidade da Modernidade (e que não estão concorrendo para a conservação das opções de escolha das gerações futuras); por outro, a ausência de imposição de limites ao Poder Público, com base na legislação em vigor, reforça a perda da autonomia e distancia as pessoas em relação às decisões de interesse coletivo. O reiterado descumprimento da lei, nesse sentido, pode conduzir a um quadro em que as pessoas não acreditam e nem sequer conduzem as suas expectativas à concretização normativa dos textos legais.

## 2.5 O CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA EM LUIGI FERRAJOLI E A PROTEÇÃO DOS BENS FUNDAMENTAIS COMUNS

A realidade social não tem demonstrado uma assimilação das dimensões da incerteza e da pluralidade na gestão do patrimônio natural e cultural em nosso país. Frequentemente as previsões legais que apontam para a implementação de um modelo de gestão democrática, integrada, descentralizada e participativa são utilizadas somente em sentido simbólico (NEVES, 2005), sendo marcante o predomínio da perspectiva economicista tradicional que ignora o acirramento do cenário de crise socioambiental nas últimas décadas.

Em nível constitucional, nota-se frequentemente uma crise paradigmática que se manifesta com o desenvolvimento, em nível estadual (países) e supraestatal, de poderes econômicos e financeiros descontrolados e desprovidos de limites, gerando a “impotência da política em relação ao capital financeiro e a onipotência [da política] em relação às camadas da população mais desfavorecidas”, em prejuízo aos direitos constitucionais definidos. Ferrajoli, assim, destaca a necessidade de expansão do constitucionalismo e das suas conexas garantias, em consideração às suas prescrições normativas e à magnitude dos novos poderes econômicos globais (2015; 2012, p. 30)<sup>95</sup>.

No plano jurídico, parcela significativa da literatura não vem reconhecendo uma *normatividade forte* aos princípios constitucionais e aos direitos fundamentais, deixando uma margem de interpretação bastante aberta à Administração, ao Legislativo e ao Judiciário na concretização normativa dos textos constitucionais (*Constitucionalismo Principialista*), no âmbito das suas funções. Prevalece, assim, a técnica da ponderação dos princípios constitucionais, em vez da sua subsunção, não se impondo, dessa forma, limites às atividades legislativas e aos aplicadores da lei (FERRAJOLI, 2015)<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> O capital especulativo impõe aos Estados políticas antidemocráticas e antissociais. Dentre as razões para isso, Ferrajoli destaca: uma política local encarando o mercado global; a cultura de encarar a lei do mercado como não podendo ser atingida pelo direito (algo natural), com a transformação da política em *tecnocracia* (sapiente aplicação das leis econômicas por parte dos governos técnicos cuja legitimação provém dos mercados e só a estes prestam contas); tendência de dependência da esfera política em relação à economia (financiamentos, corrupção, etc.) (2015, p. 155).

<sup>96</sup> Ferrajoli registra que a prevalente concepção pós-positivista (tendencialmente neojusnaturalista) trata os princípios ético-políticos de justiça introduzidos nas Constituições como sendo objeto de ponderações, em vez de subsunção. Os princípios, assim, teriam restabelecido a “conexão pré-moderna entre o direito e a moral e colocado fim à separação entre as duas esferas, que havia sido produzida com a afirmação, no direito moderno, do paradigma positivista”. O autor insurge-se contra uma concepção objetivista da moral e enfatiza que princípios constitucionais sempre terão resistências – às vezes majoritárias – daí concluir que não são universalmente compartilhados e

A validade das leis e a legitimidade da política são condicionados ao respeito e à efetivação das garantias dos direitos estipulados nas Constituições<sup>97</sup>:

a estipulação de princípios e direitos fundamentais em constituições rígidas, hierarquicamente superiores a todas as outras fontes, equivale à imposição, relativamente a toda a produção normativa, de limites e vínculos aplicáveis à sua violação exatamente como se dá com as regras. Assim, o constitucionalismo garantista vem a se configurar, no plano teórico, como uma complementação, seja do positivismo jurídico, pois consiste na positivação das próprias escolhas às quais o legislador deve se adequar, seja do Estado de direito e da democracia, na medida em que comporta a submissão de todos os poderes, inclusive o político e o legislativo, a normas formais e substanciais destinadas, primeiramente, a limitar-lhes e a vincular-lhes o exercício e, de maneira secundária, a censurar ou a remover as violações que venham a cometer para a garantia dos direitos de todos (FERRAJOLI, 2015, p. 12).

A enunciação dos direitos fundamentais constitui uma relevância política reconhecida e representa a “recíproca implicação que liga as expectativas nas quais os direitos consistem e as obrigações e proibições correlatas”. Pode ser extraída uma regra de proibição ou de obrigação no caso de violação a um princípio constitucional:

Compreende-se, assim, que não existe uma diferença real de estatuto entre a maior parte

---

são constantemente violados, negados e contestados, mas se impõe a fixação de regras de garantia (2015, p. 12; 109)

<sup>97</sup> Para Ferrajoli, o fundamento axiológico e a razão social de todo o artifício jurídico e institucional se identificam com a garantia do conjunto dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos. Esse fundamento não é absoluto nem objetivo, mas sim político e social, provisório e contingente, pois sempre aberto às expansões do modelo garantista (2015, p. 22; 89; 2012, p. 22).

dos princípios e as regras: a violação de um princípio sempre faz deste uma regra que enuncia as proibições ou as obrigações correspondentes. Por isto, a Constituição é definida, na sua parte substancial, não só como um conjunto de direitos fundamentais das pessoas, isto é, de princípios, mas também como um sistema de limites e de vínculos, isto é, regras destinadas aos titulares dos poderes.[...] Direitos e deveres, expectativas e garantias, princípios em matéria de direitos e regras em matéria de deveres são, em suma, uns a face dos outros, equivalendo a violação dos primeiros, seja ela por comissão ou por omissão, à violação das segundas (2012, p. 40-41)

Pelo garantismo, há normatividade forte, do tipo regulativo<sup>98</sup>: exceto por alguns princípios puramente diretivos<sup>99</sup>, todos os outros princípios constitucionais e, em particular os direitos fundamentais<sup>100</sup>, comportam-se como regras, importando a

---

<sup>98</sup> Ferrajoli acentua que existem muitas normas formuladas em termos de expectativas, ao invés de obrigações ou proibições, que são, ao mesmo tempo, princípios e regras, chamando-as, por isso, de *princípios regulativos*, que correspondem à maior parte dos direitos fundamentais e dos princípios da igualdade. Têm a forma de princípios exatamente porque de tal forma a Constituição proclama explicitamente expectativas, isto é, “os interesses e as necessidades vitais por elas estipulados como valores e como razão social do pacto de convivência, deixando implícitas as garantias, isto é, as proibições e as obrigações àqueles correspondentes” (2015, p. 119-123).

<sup>99</sup> Princípios *diretivos* são normas que formulam valores ou objetivos políticos (valor do trabalho; objetivo de desenvolvimento da cultura), sem que deles sejam configuráveis violação ou inobservância. Sua referência empírica, em verdade, não consiste em comportamentos determinados qualificáveis, mas em políticas públicas, isto é, em complexos heterogêneos de possíveis atividades, nenhuma das quais predeterminável abstratamente como sua concretização ou não concretização (FERRAJOLI, 2015).

<sup>100</sup> *Direitos fundamentais* considerados como direitos subjetivos de caráter universal, atribuídos a todos enquanto pessoas ou cidadãos e/ou capazes de agir, quaisquer que sejam as expectativas positivas ou negativas estipuladas por eles (FERRAJOLI, 2011, p. 9). A definição não



identificação das antinomias e lacunas entre a legislação e a Constituição<sup>101</sup>. (FERRAJOLI, 2015; 2012).

O autor italiano aponta para a insuficiência da *democracia formal*, enquanto conjunto de regras do jogo que atribuem ao povo ou à maioria de seus membros o poder, diretamente ou por intermédio dos seus representantes, de assumir tais decisões. A proteção aos *direitos fundamentais* - que podem ser, em determinada sociedade, contramajoritários – devem ser salvaguardados de contingentes maiorias e devem ser apenas ampliados (FERRAJOLI, 2015). A sua constitucionalização, elevando-os ao patamar de normas supraordenadas a quaisquer outras do ordenamento, “confere aos seus titulares uma posição por sua vez supraordenada em relação ao conjunto de poderes, públicos e privados, que são vinculados e funcionalizados ao respeito e à garantia destes próprios direitos”, havendo o reforço do conceito de democracia política:

Esta consiste na atribuição a todos e a cada um não apenas dos direitos políticos, isto é, dos poderes de escolha dos seus representantes, mas também de todos aqueles contrapoderes que são os direitos de liberdade e os direitos sociais, isto é, das situações jurídicas supremas às quais todos os poderes constituídos estão subordinados como a sua razão de ser e que por nenhum

---

deve dizer o quão justos são os direitos fundamentais, mas o que são (tal definição pode adaptar-se a diversos ordenamentos). A eles correspondem proibições ou deveres *erga omnes* impostos, como suas garantias, a cargo da esfera pública (vinculam a produção legislativa e podem importar no reconhecimento de antinomias e lacunas da legislação infraconstitucional). Por outro lado, importa reconhecer o seu caráter inalienável e indisponível, relacionado à universalidade dos seus destinatários (FERRAJOLI, 2011).

<sup>101</sup> Por *garantismo* se entende, portanto, em uma acepção mais ampla, “um modelo de direito baseado na rígida subordinação à lei de todos os poderes e nos vínculos a eles impostos para a garantia dos direitos, primeiramente, dentre todos, os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição”. Pelo *garantismo*, “direitos fundamentais são normas em si mesmas, imediatamente dispostas, de maneira geral e abstrata em relação a seus titulares” e possuem, em sua maioria, a natureza de regras (FERRAJOLI, 2015, p. 30; 103).

deles podem ser violentados (FERRAJOLI, 2015, p. 88).

O conceito de democracia substancial diz respeito àquilo “que de um lado é proibido e, de outro, é obrigatório decidir, quaisquer que sejam as maiorias contingentes”<sup>102</sup>, para a garantia dos direitos de liberdade e dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos. Assim, o contraste substancial com normas constitucionais gera invalidez substancial e ilegitimidade política (FERRAJOLI, 2015, p. 45-47)<sup>103</sup>.

A noção de democracia, no modelo garantista, pode ser articulada em 4 dimensões - política, civil, liberal e social -, correspondentes às quatro classes nas quais se podem distinguir todos os direitos fundamentais. Os direitos sociais, por sua vez, impõem obrigações de prestação: discricionariedade pública e políticas públicas – situadas na esfera do decidível – encontram no paradigma constitucional, limites e vínculos insuperáveis na esfera do indecidível (direitos fundamentais) (FERRAJOLI, 2015). Normalmente, a um direito fundamental deveria estar associada uma garantia forte primária e secundária (por lei de atuação), havendo obrigação constitucional do legislador de materializar garantias fortes: a política “tem como tarefa – não só a esfera do decidível – mas também a implementação da esfera do não decidível” (FERRAJOLI, 2015, p. 79).

Esse *modelo garantista* vê a crise ambiental como emergência planetária: a nossa geração provocou danos crescentes e irreversíveis ao nosso meio ambiente, com a dilapidação dos bens comuns naturais (“como se fôssemos as últimas gerações que vivem na Terra”) (FERRAJOLI, 2015, p.

---

<sup>102</sup> A validade da lei verifica-se pela sua conformidade e coerência com as normas formais e substanciais, quaisquer que sejam, sobre a sua produção normativa (FERRAJOLI, 2015).

<sup>103</sup> O *princípio da legalidade*, para Ferrajoli, enfatiza a compatibilidade substancial com as normas constitucionais. Por outro lado, o *princípio da completude deôntica* articula garantias primárias das normas primárias – esfera do não decidível e não decidível que não - em forma de proibição e obrigação de satisfazê-los, podendo ser necessárias leis de atuação. A violação às normas primárias é encarada pelo garantismo como antinomia ou lacuna estrutural, termos reservados para a “divergência deôntica entre normas sobre produção e normas produzidas” (FERRAJOLI, 2015, p. 62-70).

181)<sup>104</sup>. A crise da política – em um contexto de capitalismo sem regras – torna distante a concretização dos direitos fundamentais e não conhece nem os tempos longos, nem os espaços planetários dos desafios globais<sup>105</sup>. Assim, justifica-se a expansão do *modelo garantista*, tendo em vista a destruição dos bens naturais:

Tornou-se possível, assim, aquilo que antes era impossível: a destruição, a dissipação e a apropriação privada de uma segunda classe de bens vitais, não artificiais, mas naturais, como a água, o ar, a integridade do meio ambiente e os equilíbrios climáticos, e, antes de tudo, a terra como planeta habitável que é o primeiro e fundamental bem comum ou de todos (FERRAJOLI, 2015, p. 225).

Há baixa consciência sobre a degradação de bens comuns por parte dos indivíduos, daí a necessidade de integrar o paradigma garantista dos direitos fundamentais como uma dimensão nova e cada vez mais urgente da democracia e do constitucionalismo: “garantia direta seja dos bens vitais, seja dos respectivos direitos fundamentais que destes constituem o objeto” (FERRAJOLI, 2015, p. 227). Os *bens fundamentais* (bens indisponíveis e acessíveis a todos enquanto objeto de direitos fundamentais) englobam os *bens comuns*, os quais, por sua vez, contemplam os de caráter mais propriamente ambiental, aplicando-se a seguinte reflexão:

Proteger um bem como fundamental quer dizer em todo caso torná-lo indisponível, isto é, inalienável e inviolável e, portanto, subtraí-lo ao mercado e ao arbítrio das decisões

---

<sup>104</sup> Ferrajoli também destaca como emergência planetária a impotência da política em relação à economia, que gera desinteresse, indiferença e rejeição e a criminalidade organizada, transnacional, associada à corrupção dos poderes legais (2015).

<sup>105</sup> Ferrajoli destaca que os problemas globais gerados pela necessidade e pela urgência de pôr um freio à destruição do meio ambiente e ao crescimento das desigualdades estão revelando uma interdependência que envolve todo o gênero humano e revelam novos desafios à criação de uma esfera pública planetária (2015).

políticas, portanto de maioria. Também sob este aspecto os bens fundamentais reafirmam o paradigma dos direitos fundamentais, dado que também as suas garantias equivalem a limites e a vínculos impostos, para a tutela de todos e de cada um, seja aos poderes privados, através da estipulação da sua indisponibilidade, seja aos poderes públicos, através da estipulação da sua inviolabilidade e, ao mesmo tempo, a obrigação de garantir a todos a sua fruição (FERRAJOLI, 2011, p. 62).

Em relação ao regime jurídico brasileiro, mostra-se insuficiente a vinculação dos bens ambientais à propriedade do Estado, uma vez adotada a perspectiva garantista (CADEMARTORI; BAGGENSTOSS, 2016). Necessária, assim, uma nova dimensão do Constitucionalismo e do garantismo (dos bens comuns), a longo prazo e global, para além do caráter limitado da lógica individualista do direito e local da política em Estados-nacionais: a tematização das preocupações ecológicas deve passar pelo questionamento dos poderes econômicos privados (tradicionalmente rotulados como liberdades) e, de outro lado, dos poderes extra ou supraestatais, políticos e econômicos, que se desenvolvem fora das fronteiras estatais no mundo globalizado (FERRAJOLI, 2011)<sup>106</sup>.

Cumprе ao intérprete identificar o alcance dos direitos fundamentais inseridos no ordenamento. Há diversos preceitos constitucionais cuja enunciação não revela, mesmo diante de uma situação concreta, uma situação de antinomia ou lacuna (princípios diretivos). No entanto, em se tratando de direitos sociais e de dispositivos que consagram direitos associados à preservação do patrimônio natural e cultural, torna-se importante identificar obrigações diretamente extraídas do texto constitucional, uma vez apresentados os contornos do caso concreto (esfera do indecidível que não), considerando novas emergências globais e a possibilidade de ampliação do modelo garantista.

---

<sup>106</sup> Ferrajoli defende a instituição de um regime de garantia dos bens comuns globais (*global commons*), não no nível estatal, mas sim no nível global, através da instituição de um domínio público planetário (2011).

### **3 O PROGRAMA ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO DE SANTA CATARINA: A ESTRUTURAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO EM SANTA CATARINA (2009-2016)**

No presente Capítulo, são trazidos os contornos principais do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Inicialmente, necessário explicar as competências da União, dos Estados e dos Municípios no desenvolvimento das políticas de gestão dos espaços costeiros. Em seguida, é detalhada a legislação editada pelo Estado de Santa Catarina com o objetivo de concretizar o Programa Estadual, bem como a estruturação dos principais órgãos responsáveis pelas decisões tomadas no período de 2009-2016.

Serão destacados, ainda, documentos, atas de reuniões e informações oficiais que possibilitam delinear o modo como o Estado de Santa Catarina organizou a abertura das discussões com a sociedade civil para os principais encaminhamentos realizados no período de 2009-2016, com ênfase para aqueles efetivados pelo denominado Comitê Gestor Integrado, órgão de cúpula, consultivo, vinculado ao Governo Estadual, bem como pelo Comitê Temático Regional de Itajaí/SC.

Mostra-se importante, também, esclarecer a forma como o Estado de Santa Catarina vem atualizando o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e avaliando as ações empreendidas até o momento do desfecho da presente pesquisa. Para isso, é preciso que fiquem claras as prioridades e omissões identificadas na consecução dos principais instrumentos do Gerco estadual, relacionadas com a implementação e manutenção da gestão integrada e participativa.

#### **3.1 A ESTRUTURAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO NO PLANO LEGISLATIVO**

Conforme a Constituição Federal de 1988, compete à União elaborar e executar Planos Nacionais e Regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX). Aos Estados são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas (CF/88, art. 25, §1º). A competência para legislar sobre a matéria de meio ambiente e gestão de recursos naturais enquadra-se na disciplina da denominada *competência concorrente*, havendo espaço para o Estado editar sua legislação

suplementar, que não pode colidir com as normas gerais federais<sup>107</sup>.

Por outro lado, a competência comum de tutelar o meio ambiente veio delimitada no art. 23 da CF/88, abrangendo a União, os Estados e os Municípios. Em 2011, foi editada a Lei Complementar n. 140, fixando normas para a cooperação entre os entes federativos, tendo sido definidas as seguintes ações administrativas a serem desenvolvidas pelos Estados (art. 8º): executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental (inciso I); exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições (inciso II); formular e fazer cumprir a sua política de meio ambiente (III); promover, em seu âmbito, a integração de programas e ações de órgãos administrativos da União, Estados e Municípios (IV); organizar e manter o Sistema Estadual de Informações (VII).

No âmbito da Política de Gerenciamento Costeiro, note-se que a Lei federal n. 7.661/88, específica da matéria, dispõe, em relação ao Estados e Municípios, o seguinte (art. 5º):

§1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais e ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

---

<sup>107</sup> CF/88, art. 24, caput: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. §1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; §2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

O Decreto n. 5.300/2004, que regulamenta a Lei n. 7.661/88 (instituidora do Plano de Gerenciamento Costeiro), prevê que os Estados, na esfera das suas competências e nas áreas de sua jurisdição, devem planejar e executar as atividades de gestão da Zona Costeira em articulação com os Municípios e com a sociedade, cabendo-lhes: designar o Coordenador para a execução do Plano Estadual respectivo e promover a estruturação de um colegiado estadual (art. 13, caput, e incisos I e VIII). Conforme o art. 7º do aludido Decreto federal, os Planos Estaduais devem ter como base o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (art. 7º, III), e devem ser elaborados com obediência à legislação federal e ao PNGC (art. 13, inciso II).

No que se refere ao Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina, esclareça-se que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Estadual, em seu art. 25, prevê que *“até a promulgação da lei que instituir o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro não poderão ser expedidas pelos municípios localizados na orla marítima normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito do seu território”*<sup>108</sup>.

Assim, o caminho definido pelos Poderes Legislativo e Executivo estaduais foi editar uma Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro genérica (Lei estadual n. 13.553/2005, alterada posteriormente pelas Leis 14.465/2008 e 14.736/2009), que, em linhas gerais, repetiu os termos da Lei Federal n. 7.661/88 (que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro)<sup>109</sup>. Tal escolha política teve o efeito prático de superar o obstáculo previsto no referido artigo 25 do ADCT da Constituição Estadual, sem que se avançasse substancialmente na estruturação do

<sup>108</sup> Conforme informativo da Secretaria de Planejamento de SC, as iniciativas administrativas relacionadas à implementação do GERCO estadual iniciaram-se em 1987, sem que houvesse ato formal de instituição (MPF, 2009, v. I, p. 177-178).

<sup>109</sup> O Governo de Santa Catarina apontou para “dois importantes momentos” antes da edição da Lei estadual n. 13.553/2005: Em 1995, realizou-se o Diagnóstico Ambiental do Litoral de Santa Catarina, mediante convênio com o IBGE; em 1998, o projeto “Aplicação dos Instrumentos de Gerenciamento Costeiro nos Municípios da Península de Porto Belo e Entorno e da Foz dos rios Camboriú e Itajaí, mediante Convênio com a UNIVALI (MPF, 2009, v. I, p. 177).

Gerco de Santa Catarina no plano legislativo. Tal tarefa foi deixada ao Executivo, que, por meio do Decreto Estadual n. 5.010/2006, deu os contornos gerais do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro do Estado.

Registre-se que o art. 4º da Lei Estadual de Gerenciamento Costeiro (Lei n. 13.553/2005) prescreve que:

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC será elaborado e, quando necessário, atualizado, pelo Poder Executivo, na instância técnico-administrativa de um Grupo de Coordenação dirigido pela Secretaria de Estado do Planejamento, cuja composição e forma de atuação serão definidas no decreto regulamentar a que se refere o art. 10 desta lei.

Não obstante o caráter centralizador desse dispositivo legal, a menção a um modelo de gestão integrada e participativa, idealizado pela legislação federal, foi reafirmado pelo Decreto estadual n. 5.010/2006 (arts. 2º, II, 4º, VI, 5º, III e VII, e 28)<sup>110</sup>, embora a natureza dúbia da previsão se tenha revelado, v.g., no art. 2º, III, ao estipular uma discussão pública apenas *após* a ultimação das recomendações técnicas do Zoneamento Ecológico-Econômico<sup>111</sup>. O art.5º, inciso VI, do citado Decreto

---

<sup>110</sup> Decreto Estadual n. 5.010/2006: “art. 2º Para os fins previsto neste Decreto, entende-se por: II – Gerenciamento Costeiro (GERCO): o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão dos recursos naturais da Zona Costeira, de forma integrada e participativa,[...]; art. 4º: São objetivos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC): VI – Fomentar o desenvolvimento, o planejamento e a gestão das atividades da Zona Costeira de modo integrado, descentralizado e participativo; Art. 5º: O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro será implementado através das seguintes ações administrativas: III – o planejamento integrado e participativo das ações governamentais na Zona Costeira; VII – a integração dos instrumentos do Gerenciamento Costeiro, de forma contínua, sequencial e sistemática; art. 28. – Será assegurada a participação da sociedade civil organizada na aplicação dos instrumentos de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro.

<sup>111</sup> Art. 2º, III, do Decreto n. 5.010/2006: “Para os fins previstos neste Decreto, entende-se por: III – Zoneamento Ecológico-Econômico: o



estadual prevê que o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro terá como uma das duas ações administrativas: VI – a definição dos mecanismos de participação e consulta às comunidades na implantação do gerenciamento costeiro<sup>112</sup>.

O Estado de Santa Catarina definiu que o Grupo de Coordenação (incluído no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento) deve acompanhar a execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, promover articulações intersetoriais e interinstitucionais e *orientar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional na organização de Comitês Temáticos Regionais*, nas Secretarias Regionais de Joinville, Itajaí, Grande Florianópolis, Laguna e Araranguá (Setores 1, 2, 3, 4 e 5). (MPF, 2009, v. I, p.177-178)<sup>113,114</sup>.

No âmbito do Governo Estadual de SC, foi constituído, em 12 de agosto de 2008, o Comitê Gestor Integrado para o

---

instrumento básico de planejamento que estabelece, *após discussão pública de suas recomendações técnicas*, inclusive a nível municipal, diretrizes de uso e ocupação do solo e do mar e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir das análises de suas características ecológicas e socioeconômicas.

<sup>112</sup> O caráter desenvolvimentista do Decreto estadual n. 5.010, de 22 de dezembro de 2006, veio proclamado, também, no art. 4º, II, “a” e “, e III. Assim, constituem objetivos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro: impedir a degradação dos ecossistemas costeiros remanescentes (ao contrário do Decreto federal n. 5.300/2004, art. 5º, IX, não há menção expressa, nos princípios ou nos objetivos do GERCO estadual, quanto à necessidade de preservação, recuperação e reabilitação de áreas degradadas); o objetivo inscrito no art. 4º, III, do Decreto estadual referido, por sua vez, está assim enunciado: “Promover a conservação dos ecossistemas da Zona Costeira considerando a necessidade de desenvolvimento socioeconômico”. No Decreto federal n. 5.300/04, art. 5º, III, consta como princípio fundamental da gestão da zona costeira a “utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previsto em lei e neste Decreto”;

<sup>113</sup> A numeração a ser observada é a do documento em PDF disponibilizado na internet, e não a numeração constante da parte superior da folha original (manuscrita).

<sup>114</sup> As antigas Secretarias de Desenvolvimento Regional foram extintas e transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional, com a função de promover o fomento de ações para o desenvolvimento da região, como um órgão descentralizado (Lei estadual n. 16.795, de 16 de dezembro de 2015).

Planejamento Territorial da Região Costeira, incumbido de articular ações do Gerco estadual, com composição exclusivamente governamental<sup>115</sup>. Os demais órgãos de Governo, inclusive de outras esferas governamentais, devem ser chamados à discussão “à medida que ocorram demandas específicas aos temas pertinentes ao planejamento costeiro” (§2º do art. 2º do Decreto n. 1.591/2008). A Coordenação Geral incumbe à Diretoria de Desenvolvimento das Cidades, da Secretaria de Estado do Planejamento (SPG).

Ao Comitê Gestor Integrado incumbe (art. 3º do Decreto n. 1.591/2008): promover a articulação intersetorial e interinstitucional no nível estadual, regional e municipal na sua área de competência (inciso II); orientar e apoiar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional – SDRs, na estruturação e coordenação dos Comitês Temáticos Regionais de Gerenciamento Costeiro, dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs; efetivar a participação da sociedade civil organizada *na aplicação dos instrumentos* de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (inciso V).

No ano de 2009, com a contratação da empresa AMBIENS Consultoria Ambiental para a elaboração de Diagnóstico Ambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e Planos de Gestão Costeira,<sup>116</sup> foi estipulado pela Secretaria de

---

<sup>115</sup> Decreto n. 1.591, de 12 de agosto de 2008, art. 2º, previu que o Comitê Gestor Integrado seria composto por representantes das Secretarias de Estado do Planejamento; de Turismo, Cultura e Esporte; do Desenvolvimento Sustentável; da Agricultura e Desenvolvimento Rural; Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina; Departamento Estadual de Infra-estrutura.

<sup>116</sup> Conforme site da empresa “Ambiens Consultoria Ambiental” (Disponível em:

<[www.ambiensconsultoria.com.br/atuacao/planejamento\\_e\\_ordenamento\\_territorial.html](http://www.ambiensconsultoria.com.br/atuacao/planejamento_e_ordenamento_territorial.html)>. Acesso em: 06 out. 2016), “Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina: através da habilitação em processo licitatório realizado pela Secretaria Estadual de Planejamento, a Ambiens realizou o Plano de Gerenciamento Costeiro do Estado de Santa Catarina. O Projeto compreendeu a elaboração do Diagnóstico socioambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico e Planos de Gestão Costeira dos cinco setores do Estado de Santa Catarina, divididos em Litoral Norte, Centro-Norte, Central, Centro-Sul e Litoral Sul.

Planejamento que, na primeira fase da concretização dos instrumentos do Gerco estadual, seria dada prioridade ao Zoneamento e aos Planos de Gestão (MPF, 2009, v. I); na segunda fase, haveria a implementação do Sistema de Informações (Sigerco), Sistema de Monitoramento Ambiental (SMA/ZC) e Relatórios de Qualidade Ambiental (RQA/ZC)<sup>117</sup>.

Na estrutura do Gerco estadual, com base no art. 6º do Decreto n. 5.010/2006, ficou determinado que cada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional deveria designar um Coordenador Gerco regional para complementar a Coordenação Estadual. A essa Coordenação Regional caberia, então, organizar, juntamente com os Municípios, a escolha das representações para integrar os Comitês Temáticos Regionais<sup>118</sup>.

Os Municípios, por sua vez, no âmbito das Secretarias Regionais, deviam indicar um representante dos setores governamental, empresarial e sociolaboral. Conforme Informativo oficial de julho de 2009 (Secretaria de Estado do Planejamento - SPG), “os setores representativos da sociedade organizada do município deverão escolher seus representantes para integrar o Comitê Temático Regional, numa reunião convocada pelos Coordenadores Regional e Municipal”. Cada Comitê Temático Regional (CTR) devia ser homologado pelo respectivo Conselho de Desenvolvimento Regional (MPF, 2009, v. I, p. 183).

---

<sup>117</sup> Conforme o Decreto Estadual n. 5.010/2006, art. 8º, constituem instrumentos de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro: o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC), o Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC), o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO), o Sistema de Monitoramento Ambiental (SMA/ZC), o Relatório de Qualidade Ambiental (RQA/ZC) e o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto Orla).

<sup>118</sup> Art. 6º, caput, do Decreto n. 5.010/2006: O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro será disposto pelo Grupo de Coordenação através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável em estreita colaboração com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, municípios costeiros, a sociedade civil organizada e iniciativa privada. Na forma da alínea “d” do §1º, cabe ao referido órgão de coordenação: “orientar e apoiar as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, na estruturação e coordenação dos Comitês temáticos de Gerenciamento Costeiro, dentro dos Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Os quadros abaixo relacionados retratam a estruturação do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, no âmbito do seu órgão central (CGI – Comitê Gestor Integrado) e das 5 (cinco) regiões litorâneas (CTRs – Comitês Temáticos Regionais):

*Figura 2 – Estrutura do comitê gestor integrado e dos comitês temáticos regionais do programa catarinense de gerenciamento costeiro*

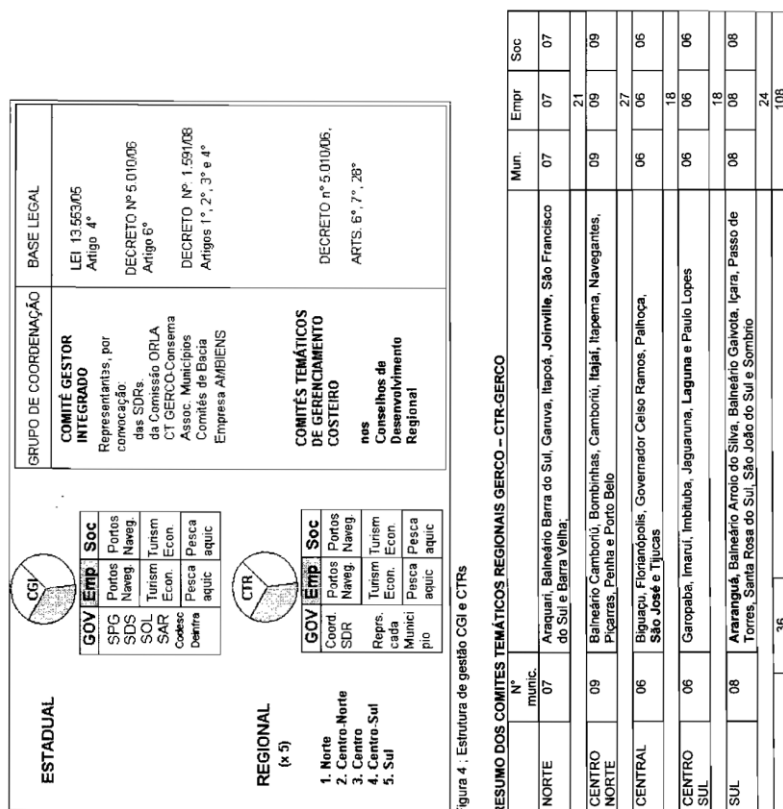


Figura 4 : Estrutura de gestão CGI e CTRs

Fonte: MPF (2009, v. I).

A sequência dos trabalhos de concretização do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro previu (conforme Informativo da SPG), nos anos de 2009-2012, *no âmbito das 5 regionais*: a conclusão, pela empresa contratada, do diagnóstico

socioambiental (que serviu de base ao Zoneamento e aos Planos de Gestão); definição do Zoneamento Ecológico-Econômico<sup>119</sup>, pela empresa contratada (com a realização de um seminário regional posteriormente); conclusão dos Planos de Gestão (com a realização de um seminário regional posteriormente); uma audiência pública regional; após, a documentação referente aos Zoneamentos e aos Planos de Gestão seriam apresentados ao CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente) e remetidas, finalmente, ao Poder Executivo para a edição do Decreto correspondente (MPF, 2009, v. I, p. 185-186).

### 3.2 O DIAGNÓSTICO SOCIOAMBIENTAL DO LITORAL CATARINENSE E A PORÇÃO CENTRO-NORTE DO ESTADO

O início da concretização dos principais instrumentos do Gerco catarinense deu-se com a contratação da empresa AMBIENS para a confecção dos diagnósticos socioambientais, zoneamento ecológico-econômico e planos de gestão. O contrato com a empresa esteve em vigor até dezembro de 2010 (MPF, 2009, v. II, p. 224). Embora tenha havido o desenvolvimento da Plano de Gerenciamento Costeiro, de um modo ou de outro, posteriormente, nessa fase inicial foram tomadas decisões importantes e foi encaminhada a metodologia escolhida pelo Estado de Santa Catarina (2008-2012).

Torna-se importante investigar as linhas gerais do funcionamento do órgão consultivo CGI (Comitê Gestor Integrado) e também das escolhas tomadas pelo Poder Executivo Estadual, já que a Secretaria de Planejamento teve por missão indicar e apresentar a metodologia de implementação do Gerco às 5 (cinco) Regionais. No entanto, a investigação sobre a características mais marcantes do modelo de gestão catarinense ficaria incompleto se não fossem trazidos os contornos da implementação de, pelo menos, uma dessas 5 (cinco) regionais. Optou-se, assim, pela Regional de Itajaí, porque o autor da presente pesquisa exercia sua função pública no citado Município. A ênfase é dada na abertura das discussões à sociedade civil.

---

<sup>119</sup> Para Moraes (2007, p. 120), o ZEEC pressupõe a edição de lei específica.

Em relação à região Centro-Norte do Estado (setor 2), importa destacar o modo como foi tratado o envolvimento da sociedade sobre os rumos e as decisões a serem tomadas na política de gerenciamento costeiro. No item “Diagnóstico da Faixa Terrestre” (2.2)<sup>120</sup>, subitem “Meio Socioeconômico” (2.2.1), consta o seguinte: a elaboração do diagnóstico socioeconômico do Setor Centro-Norte do Litoral Catarinense concentrou-se em duas etapas: compilação de dados bibliográficos, cartográficos/estatísticos e tratamento de dados e compilação de resultados; a revisão bibliográfica prestou-se a definir os encaminhamentos mais adequados para a análise dos problemas propostos; as principais fontes de pesquisa foram os dados expressos pelos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos anos 1991 e 2000, bem como no Atlas do Desenvolvimento Humano, desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA do Rio de Janeiro e com a Fundação João Pinheiro, do Governo de Minas Gerais (SANTA CATARINA, 2010, p. 31). Observe-se que a data do trabalho é de outubro de 2010, mas a consulta foi feita ao site da Secretaria de Estado do Planejamento em dezembro de 2016<sup>121,122</sup>.

Quando foi instalado o Comitê Temático de Gerenciamento do Setor 2 (Litoral Centro Norte)<sup>123</sup>, foi feito o Parecer n. 001/10 (19 de fevereiro de 2010), por meio do qual o próprio Comitê Regional da Região de Itajaí/SC, quando teve a oportunidade de

---

<sup>120</sup> Cf. <[www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental](http://www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental)>. Acesso em: 13 dez. 2016, às 09:58 (SANTA CATARINA, 2010).

<sup>121</sup> <[www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental](http://www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental)>. Acesso em: 13 dez. 2016, às 09:58.

<sup>122</sup> Em relação ao Diagnóstico Socioambiental elaborado, foram relacionados inúmeros equívocos pelo ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), como, a título de exemplos: Não houve a incorporação do Plano de Manejo da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo no estudo, havendo inúmeras inconsistências quanto à permissibilidade ao mergulho, estudos sobre fauna terrestre e falta de menção a peixes marinhos (MPF, 2009, v. II, p. 37-39).

<sup>123</sup> O Comitê Regional do Litoral Centro-Norte foi um dos cinco criados na estrutura pensada para o Gerenciamento Costeiro Estadual. A sua homologação foi feita pelo Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí, em 11 de novembro de 2009 (MPF, 2009, v. I).

analisar o Diagnóstico Socioambiental da respectiva região, salientou:

o referido documento apresenta um Diagnóstico socioambiental equivocado, contendo somente **dados com fontes secundárias, muitos deles defasados, não possuindo caráter analítico e interpretativo em relação aos municípios, aos setores geográficos integrados e à região como um todo.**

As instituições de pesquisa, instituições de ensino, entidades representativas, comitês de bacias, entidades da sociedade civil, e outras congêneres, **não foram, aparentemente, contatadas para o fornecimento de dados relevantes para um diagnóstico desta natureza, bem como não foi possível constatar a realização de entrevistas com entidades sociais.**

**O documento não apresenta uma análise regional estratégica que tenha como base preceitos de natureza social, ambiental e econômica.**

A análise físico-territorial é, praticamente, inexistente e não reflete os mapas apresentados.

Existe uma forte incoerência na escala de análise dos dados cartográficos, sendo fundamental a revisão de gráficos, tabelas e quadros.

**A natureza dos dados é expressa sem conexão entre as diversas fontes bibliográficas apresentadas, e sem nenhuma análise crítica, havendo inclusive, divergência entre os dados.**

É clara a falta de adaptação dos formatos digitais dos dados disponibilizados pelos Municípios.

**Existe a utilização, na íntegra, de dados de outros setores costeiros, dentro da técnica “recorte/cole” e/ou “copy/paste”, com textos e toponímias que não refletem esta região, o que demonstra falta de cuidado da coordenação em analisar o texto final.**

Na análise proposta não houve a consideração da unidade territorial geográfica: bacia hidrográfica como unidades de planejamento, e tendo como base as definições expressas na política de recursos hídricos e comitês de bacias.

**As políticas públicas federal, estadual e municipais não foram consideradas, o que demonstra falta de entendimento do processo de gestão costeira integrada, o mesmo ocorre com a fraca, ou praticamente inexistente, análise setorial.** Sendo assim, é PARECER deste Comitê Temático que **o Diagnóstico realizado pela empresa de Consultoria Ambiens para este Setor 02 Litoral Centro-Norte, tanto não atende como também não representa a realidade atual nas escalas regional, inter-regional e municipal deste setor costeiro analisado. Portanto, este não se presta como diagnóstico e não contém fundamentos para a continuidade das outras etapas previstas no contrato analisado por este Comitê. É evidente que a análise apresentada não possui condições mínimas para compor um Zoneamento Ecológico-Econômico, assim como os referidos planos de gestão. Portanto o mesmo deve ser profundamente revisado na sua estrutura e conteúdo (MPF, 2009, v. II, p. 40-41)**<sup>124</sup>.

Em ata da reunião do Comitê Temático Regional de Gerenciamento Costeiro do Setor 2 (Itajaí), realizada no dia 9 de fevereiro de 2010, ficou consignada preocupação no seguinte sentido:

---

<sup>124</sup> Conforme Marroni e Asmus (2005, p. 8), as informações e conhecimentos necessários a diagnósticos normalmente são buscados exclusivamente em instituições de pesquisa ou órgãos governamentais, acabando por reservar à comunidade papel secundário, “sem ter um participação importante na definição dos problemas prioritários”.



A Coordenação ressaltou que é papel de cada município socializar e discutir amplamente o Plano do Gerco, tem todas as suas fases. Sr. Jorge informou sobre reunião no dia 25 de fevereiro, na SDR de Itajaí, a partir das 9 horas, com os representantes do Plano Diretor de cada Município e a consultoria, também com a participação dos membros do comitê. Na ocasião será discutida a conciliação do Zoneamento com os planos diretores municipais. No novo cronograma de trabalho, está definida a data de 22 de abril de 2010 para o seminário de aprovação do ZEE, com ampla participação da comunidade, **em junho a aprovação do Plano do Gerco e em julho a finalização dos trabalhos.** Na discussão do diagnóstico, vários representantes demonstraram descontentamento com o trabalho apresentado, a defasagem dos dados, a falta de consulta e visita aos Municípios e outras falhas técnicas, além de reclamarem do pequeno tempo para análise e dificuldade em obter o arquivo via internet (MPF, 2009, v. VIII, p. 103).

Em nova reunião, realizada em 19 de fevereiro de 2010, no âmbito do Comitê Temático Regional do Setor 2 (Itajaí/SC), foi registrado:

As discussões reforçaram o que havia sido levantado na reunião anterior sobre a insatisfação do grupo com a baixa qualidade do produto apresentado. Prof. Pollete destacou alguns problemas detectados e outros membros também comentaram sobre falhas na execução e apresentação do diagnóstico, entre eles a **defasagem dos dados, a falta de envolvimento dos órgãos municipais, problemas técnicos na apresentação dos gráficos, mapas e tabelas, falta de interpretação/explicação dos fenômenos descritos, entre outros.** O grupo questionou novamente sobre a

**pressa em se finalizar e aprovar os trabalhos** (MPF, 2009, v. VIII, p. 108).

Em nova reunião realizada em 25 de fevereiro de 2010 (com âmbito de participação bastante reduzido, conforme ata), presentes basicamente representantes do Governo Estadual, do Poder Executivo dos Municípios e da empresa AMBIENS, ficou consignado: pelo representante do Gerco estadual, que o parecer do Comitê Temático Regional será respondido oficialmente e que aguardam os comentários dos Municípios no site com as especificidades das questões levantadas; pela empresa consultora, foi apresentada a proposta de Zoneamento, definição de Zonas, com leitura e discussão com o grupo; após as sugestões/alterações, a referida empresa comprometeu-se em enviar cópia de versão final do documento do Zoneamento, com listagem da legislação citada (MPF, 2009, v. VIII, p. 115-119).

Em ofício circular n. 023/10/DCID/SPG (Secretaria de Estado do Planejamento), de 14 de abril de 2010, comunica-se a realização de **Oficina de Trabalho** do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro do Setor 2, “com a apresentação do ZEEC técnico para discussão em grupos”. A participação restringiu-se a 26 (vinte e seis pessoas), em reunião realizada em 23 de abril de 2010, correspondendo basicamente a representantes de órgãos públicos estadual e municipais (MPF, 2009, v. VIII, p. 124-125). Em reunião realizada em 24 de maio de 2010, na regional em Itajaí, mais uma vez foi colocado que a empresa utilizou dados secundários para a oitivas de pescadores, os quais estavam desatualizados, sendo colocado por pessoa presente que “os dados colocados sobre a pesca artesanal são muito fracos, inclusive os dados universitários, não caracterizam a pesca artesanal” (MPF, 2009, v. VIII, p. 128).

Os participantes dos Comitês Temáticos Regionais da região de abrangência das Secretarias Regionais respectivas foram definidos pelos prefeitos municipais, merecendo destaque que, em informação de setembro de 2012, a Secretaria de Desenvolvimento Regional de Joinville informou que desconhecia os critérios que na época foram utilizados pelos prefeitos para a escolha dos representantes, mas confirmou que a Secretaria de Planejamento solicitou aos representantes das prefeituras municipais para solicitar dos “setores empresarial, e sociolaboral do município, através de suas organizações de classes

relacionadas aos setores de turismo, navegação e pesca, a indicação de seus representantes para o Comitê Temático Regional” (MPF, 2009, v. III, p. 1; 4)<sup>125</sup>.

Em reunião realizada em **10 de agosto de 2010**, na Secretaria de Estado do Planejamento (reunião com âmbito estadual), foi apontada a necessidade de modificar o andamento dos trabalhos: **“assim, atendendo aos anseios municipais de ampliar a discussão em torno da compatibilização dos Planos Diretores com o Zoneamento Ecológico-Econômico”**, ficaram ajustados treinamentos com técnicos municipais para que os Municípios possam realizar jornadas municipais de compatibilização dos Planos Diretores com o ZEEC (MPF, 2009, v. VIII, p. 136). Nessa reunião, o representante do Governo Estadual (linha 64 da Ata), ao ser indagado por representante do Município de Garopaba, respondeu que “todos os PDs que já estão legalizados serão incluídos no Gerco”.

No ano 2010, assim, iniciaram-se ações com vistas a revisar o Zoneamento Ecológico-Econômico e Planos de Gestão elaborados a partir de 2009, por meio de reuniões coordenadas pelas Secretarias Regionais, Municípios, sob a supervisão da Secretaria de Estado do Planejamento, com a “compatibilização do ZEEC com o zoneamento dos Planos Diretores Municipais” (MPF, 2009, v. II, p. 175).

Em correspondência padrão da Diretoria das Cidades (vinculada à SPG), datada de 17 de fevereiro de 2010, foi informado aos Municípios costeiros que o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro constitui instrumento básico de planejamento tanto da faixa terrestre quanto da faixa marítima. Nele constarão diretrizes de ocupação do solo e do mar e de manejo de seus recursos naturais em zonas específicas, ficando registrado o seguinte (v. VII, p. 107):

Nos seminários realizados em 2009 para discussão do ZEEC nos setores 3, 4 e 5, foi consenso dos participantes a necessidade de compatibilizar o mesmo com o

---

<sup>125</sup> Marroni e Asmus defendem que o **diagnóstico socioambiental** é um instrumento de conscientização, que permite aos atores sociais envolvidos conhecer as potencialidades e as vulnerabilidades da região de origem (2005, p. 135; 137).

Macrozoneamento dos Planos Diretores Municipais, para que as diretrizes de ocupação do solo sejam análogas nas duas escalas de planejamento.

Enfatizou-se, assim, a instituição formal do Comitê Temático Regional do Setor 2, sem que fosse possível uma análise detida e rigorosa sobre o diagnóstico, Zoneamento e Plano de Gestão. Nota-se, a partir de 2010, progressivamente, uma tendência de falar-se em adequação do Zoneamento aos Planos Diretores (ou o contrário), abandonando-se a estrutura dos assim chamados Comitês Temáticos Regionais em favor de tratativas mais diretas entre o Poder Executivo Estadual e os Municípios nas ações relacionadas à aludida compatibilização desses instrumentos (ZEEC e Planos Diretores)<sup>126</sup>.

### 3.3 AS DISCUSSÕES TRAVADAS NO ÂMBITO DO COMITÊ GESTOR INTEGRADO

O funcionamento do Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira, órgão consultivo situado na estrutura do Governo Estadual<sup>127</sup>, pode trazer elementos para a descrição do modo como se deu a integração dos órgãos governamentais com o setor empresarial e o terceiro setor. O início das suas atividades deu-se em 2008, estendendo-se, com intervalos mais ou menos significativos, até 2012. Nessa época a Coordenação do Gerco estadual também apoiou a criação dos Comitês Temáticos Regionais, estruturas que se aproveitavam da estruturação da Secretarias Regionais de Governo, conforme abordado nas seções anteriores.

A primeira reunião ordinária do CGI realizou-se em 16 de setembro de 2008, quando, seguindo diretriz estipulada no

---

<sup>126</sup> Adriano, ao analisar a participação popular na elaboração do Zoneamento e dos Planos de Gestão do GERCO de Santa Catarina (período 2009-2010), conclui pela sua precariedade e pelo caráter ratificador das Oficinas Regionais desenvolvidas nas sedes das Secretarias Regionais de Estado (2013).

<sup>127</sup> Conforme o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Decreto n. 5.300/2004), cabe ao Poder Público Estadual promover a estruturação de um colegiado estadual (art. 13, VIII) e aos Municípios promover a estruturação de um colegiado municipal (art. 14, VI).

Decreto estadual 1.591/2008, ficou evidenciada composição do CGI quase inteiramente por membros do Governo estadual. Consignou-se, ainda, que os Planos Diretores seriam integrados ao Gerenciamento Costeiro, e que “deverão ser feitas revisões através de reuniões para discutir alguns detalhes”, bem como que o “Zoneamento e os Planos de Gestão serão homologados por Decreto Governamental” (MPF, 2009, v. I, p. 201-206)<sup>128</sup>.

Na reunião ordinária ocorrida em 23 de junho de 2009, estavam presentes, além dos representantes governamentais: Sindicato das Indústrias da Construção Civil da Grande Florianópolis (SINDUSCON); Instituto AMBIENS; Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina – FACISC; Sindicato das Indústrias de Pesca de Itajaí – SINDIPI; Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Pesca de Santa Catarina (SITRAPESCA); FIESC (Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina). Na oportunidade, o representante da Secretaria de Planejamento confirmou que, em um primeiro momento, previam a conclusão do zoneamento e dos planos de gestão e, num segundo momento, a realização do sistema de informações, de monitoramento e relatórios de qualidade ambiental. O representante da SPG, indagado sobre a integração dos Comitês de Bacias ao órgão central (Comitê Gestor Integrado), sustentou que “pretende convidar os comitês de bacias, mas não como integrantes, e sim como convidados quando o assunto for relevante”; a seguir, complementou que “os Recursos Hídricos têm que participar através da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável”. Na oportunidade, diante dos órgãos e entidades presentes, foram definidos os participantes da sociedade civil entre os presentes: representantes dos setores turísticos, portuários e de pesca/aquicultura (MPF, 2009, v. I, 195-196).

Na reunião ordinária de 4 de setembro de 2009, estavam presentes representantes do Governo Estadual e das seguintes entidades: ACATAMAR (Associação Náutica); FACISC; IAR (Instituto Ambiental dos Ratoões, que modificou, em 2015, seu nome para “Instituto Ambientes em Rede”)<sup>129</sup>; Sintrapesca;

---

<sup>128</sup> Saliente-se que pessoa que participava da Coordenação Técnica da empresa consultora figurou como representante da Câmara Técnica Estadual do Gerenciamento Costeiro - vinculada ao CONSEMA - na referida reunião ordinária (MPF, v. I, p. 201).

<sup>129</sup> Disponível em: <[www.iarbrasil.org.br](http://www.iarbrasil.org.br)>. Acesso em: 06 out. 2016.

CODESC (Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina); empresas consultoras AMBIENS e Hardt. O representante da SPG disse que estavam sendo criados os Comitês Temáticos Regionais, que corresponderiam à “estrutura participativa”. Nessa reunião, os dois representantes da empresa AMBIENS disseram que entregaram o diagnóstico socioambiental da Grande Florianópolis e estavam elaborando os das outras regiões; os produtos do trabalho da empresa AMBIENS, conforme relato de seu representante, seriam o diagnóstico socioambiental, o Zoneamento Ecológico-Econômico, na escala de 1:50.000<sup>130</sup>; e os Planos de Gestão (MPF, 2009, v. I, p. 191-194).

Na reunião ordinária realizada em 6 de junho de 2011, além dos representantes governamentais, estavam presentes a empresa Magnitude Mare (consultoria ambiental), Consema, Fatma, Ibama, ICMBio, Ministério Público Estadual, Facisc, Sindipi, Associação catarinense de aquicultura (Acaq), Acatmar, Fiesc e Udesc. Nessa oportunidade, a representante do Ministério do Meio Ambiente discorreu sobre o Zoneamento ambiental em nível nacional<sup>131</sup> (MPF, 2009, v. II, p. 145-146).

Na reunião ordinária de 24 de novembro de 2011, que contou com a presença de órgãos do Governo Estadual, foram

---

<sup>130</sup> O Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002, regulamentou o art. 9º, inciso II, da Lei n. 6.938/81, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE. Nos artigos 2º e 3º, há previsão de que deverá ser seguido na efetivação de obras e atividades, públicas e privadas. No art. 4º, define como diretriz a sustentabilidade ecológica em favor das presentes e futuras gerações, “em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes (inciso I); contará com ampla participação democrática, compartilhado suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da Administração Pública e da sociedade civil (inciso II). O art. 5º salienta a aplicabilidade dos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

<sup>131</sup> A escala utilizada para o ZEE do GERCO estadual é bastante detalhada (1:50.000). Conforme o Decreto federal n. 4.297/2002, art. 6-A, §1º, III, as escalas maiores do que 1:100.000 (incluindo-se, portanto, a de 1:50.000), servem “para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como, planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º da Lei n. 4.771/1965”.

indicadas as seguintes representações: empresa Magnitude Mare, ICMBlo, Ministério Público Estadual, Sindipi, Acatmar, Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH-SC), Sintrapesca, Ministério da Pesca e Aquicultura. Na oportunidade, o representante do ICMBlo apontou a ausência de órgão federais no Comitê Gestor Integrado, órgão consultivo central do Gerco de Santa Catarina. Nessa reunião, basicamente foram discutidos aspectos relacionados à conflitos de atribuições entre órgãos para as atividades de maricultura (MPF, 2009, v. II, p. 185-186).

Na reunião ordinária de 10 de maio de 2012, *foi confirmado que, na sequência, seriam feitas oficinas municipais para resolver questões de ajuste no ZEEC (zoneamentos) e PGZC (planos de gestão), sendo que o representante da Secretaria de Planejamento entendeu que agora as reuniões deveriam ser técnicas e que a representação da sociedade já foi realizada*, “que agora o momento é de finalização da documentação produzida através de processo participativo”. Na mesma reunião, o mestrando, na condição de membro do Ministério Público Federal, sugeriu que o Governo estadual definisse critérios para a definição das representações da sociedade. Sr. Jorge (da Secretaria de Planejamento) concordou que a sugestão seria interessante. Na reunião, o mestrando destacou a necessidade de presença das Universidades, tendo sido respondido que uma Professora da UFSC havia sido chamada. Na oportunidade, o mestrando registrou que essa Professora já havia participado do Gerco na qualidade de coordenadora técnica da empresa AMBIENS, que fez os produtos destacados acima. O representante do Governo do Estado registrou que o trabalho anterior não deveria ser inviabilizado, mas sugeriu “*seja montada uma subcomissão para avaliação e sugestões em relação a representatividade da sociedade*” (MPF, 2009, v. VII, p. 28-33).

Na reunião de 18 de maio de 2012, houve discussões sobre a representatividade no Comitê Gestor Integrado, a fim de que fossem feitas sugestões quanto à participação da sociedade civil (MPF, 2009, VII, pp. 34-36). Note-se que, a essa altura, o diagnóstico socioambiental do litoral catarinense, o zoneamento ecológico-econômico e os planos de gestão, na prática, já se encontravam concluídos<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> O art. 5º, VI, do Decreto 5.010/2006 prevê que o Plano Estadual de Gerenciamento será implementado através da: [...] definição dos

### 3.4 A CONCRETIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PARA O Gerco ESTADUAL

Nos anos de 2010 e seguintes – até o encerramento da presente pesquisa - foram realizadas atividades de compatibilização do zoneamento ecológico-econômico e dos planos de gestão das cinco regiões litorâneas com os planos diretores municipais (MPF, 2009, v. II, p. 218 e 219; MPF, 2009, v. VII, p. 25-25, 38-39, 44-45, 48, 49-50, 52, 54, 57, 60)<sup>133</sup>. Como se vê do Informativo Oficial de 2012 (MPF, 2009, v. II, p. 243):

Em 2012, como resultado das reuniões regionais foi decidido concluir o processo de compatibilização dos instrumentos Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC e Planos de Gestão Costeira – PGZC com os macrozoneamentos dos Planos Diretores Municipais, cujo processo estão em andamento, tendo sido feitas reuniões com 24 dos 36 municípios costeiros. Da demanda dessas reuniões será realizada reunião conclusiva prevista para dia 25 de setembro próximo, para gestão dos conflitos que surgiram no decorrer do processo.

---

mecanismos de participação e consulta às comunidades na implantação do gerenciamento costeiro.

<sup>133</sup> O Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro enfatizou a vinculação dos Municípios em relação aos instrumentos do Gerenciamento Costeiro estadual, como se vê das disposições regulamentares dos artigos 10, 21 e 27 do Decreto Estadual n. 5.010/2006. Dispõe o seu art. 27: “Na implantação de planos diretores municipais, obras e atividades públicas e privadas deverão ser obrigatoriamente seguidos os instrumentos do Gerenciamento Costeiro pertinentes, de forma a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”. No art. 10º: “As diretrizes e metas do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro deverão ser consideradas na elaboração de planos, programas ou projetos de caráter estadual e municipal. E no art. 21: “Os planos municipais de gerenciamento deverão se compatibilizar com o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, objeto da presente lei”.



Essa diretriz predominou, portanto, nos anos que se seguiram. O cronograma inicial do Gerco estadual que previa a remessa dos zoneamentos ecológico-econômico e planos de gestão para o CONSEMA e, após, para o Executivo, a fim de que fosse expedido Decreto estadual, foi abandonado. Prestigiou-se o entendimento direto entre representantes dos Poderes Executivo Estadual e Municipais, tendo sido desativados os chamados Comitês Temáticos Regionais<sup>134</sup>.

O ICMBio, no documento técnico n. 141/2010 (MPF, v. II, p. 95-125), registrou, ao analisar a proposta de zoneamento ecológico-econômico, que o seu principal norteador foram os Planos Diretores, o que representa equívoco diante da conclusão de que é o ZEEC que deveria servir de parâmetro. O zoneamento deveria, dessa forma, transcender a esfera local, analisando os impactos de intervenções em uma escala intermunicipal. Além disso o zoneamento possuía inúmeras inconsistências e incompatibilidades com a legislação federal e com as regras de uso e preservação da Unidades de Conservação Federais diretamente afetadas pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. O Ibama, por sua vez, em parecer específico de dezembro de 2010, anotou que a classificação que havia sido feita, pelo ZEEC, para zona portuária de Biguaçu, “prevista para operação da empresa OSX”, deveria ser revista, pois comprovados os danos ambientais e prejuízos ao turismo que o empreendimento causaria”. A seguir o parecer conclui:

Da breve análise realizada evidenciou-se que uma provável disposição em conciliar interesses de natureza antagônica está gerando um produto final, em alguns aspectos, desviado dos princípios e diretrizes básicos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, especialmente no que concerne à priorização da conservação e proteção dos ecossistemas costeiros, Isto fica demonstrado, por exemplo, nos conflitos que se descortinam ao sobrepor “áreas urbanas

---

<sup>134</sup> No próximo Capítulo será analisada a estruturação do GERCO no período de 2009-2016, tanto em relação à fase de atividade dos Comitês Temáticos Regionais quanto na fase posterior, de realização de reuniões com os representantes das Prefeituras de Municípios Costeiros.

não consolidadas” sobre remanescentes florestais altamente significativos sob o ponto de vista da conservação da biodiversidade, os quais não estão devidamente identificados. Neste sentido, é oportuno frisar que tanto nos textos que compõem o diagnóstico quanto o plano de gestão, não se faz qualquer referência ao mapeamento das “áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira” estabelecidas pela Portaria MMA n. 9/2007, ou mesmo ao zoneamento estabelecido na reserva da biosfera da mata atlântica em Santa Catarina, que é documento produzido no próprio âmbito estadual (MPF, v. II, 2009, p. 86).

Representante da Secretaria de Planejamento, em reunião de compatibilização do zoneamento ecológico-econômico e planos diretores, de 23 de agosto de 2012, questionado pelo representante do ICMBio, disse que havia pressões para não enviar as discussões do Gerco para o CONSEMA (MPF, 2009, v. VII, p. 365):

Daniel coloca que acha que o Gerco poderia ser mais rígido e foi tímido na proposição de áreas protegidas. Jorge (SPG) explica que existem pressões políticas para que o Gerco não vá para o CONSEMA.

Em manifestação de 27 de maio de 2013, 5 (cinco) membros do Ministério Público Federal recomendaram à Secretaria de Planejamento do Governo Estadual o seguinte:

3.1 Tendo em vista as inconsistências verificadas no diagnóstico ambiental, zoneamento ecológico-econômico costeiro e plano de gestão,<sup>1</sup> conforme pareceres juntados a inquérito civil conduzido pelo Ministério Público Federal, recomenda-se que seja realizada ampla revisão de tais estudos e instrumentos, com a supervisão do Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBIO, considerando-se a produção científica

existente, a necessidade de análises primárias e a aplicação da legislação ambiental federal.

3.2 Em razão de ainda não terem sido definidos os mecanismos de participação e consulta às comunidades, tal como imposto no Decreto estadual n. 5.010/2006, art. 5º – apesar de praticamente concluídos os principais instrumentos do programa de gerenciamento costeiro estadual –, recomenda-se que sejam definidos, com o apoio metodológico do Ministério do Meio Ambiente e ampla divulgação, os mecanismos de participação e consulta previstos na legislação, em ordem a permitir a criteriosa análise dos instrumentos do programa estadual de gerenciamento costeiro pela sociedade.

3.3 Tendo em vista que a composição do Comitê Gestor Integrado - órgão consultivo estadual que apoia o Executivo na tomada das decisões – não apresentou ampla participação social em suas reuniões, recomenda-se que seja revista a sua composição, com a divulgação dos critérios que futuramente a definirão, o que deverá ser amplamente divulgado, a fim de possibilitar a participação social efetiva.

3.4 No âmbito das Secretarias Regionais, considerando a necessidade de que a composição dos Comitês Temáticos Regionais reflita as aspirações dos diversos atores sociais envolvidos, recomenda-se que o Estado de Santa Catarina defina previamente critérios mínimos a nortear a definição das representações municipais, com ampla divulgação e publicidade, uma vez que a eleição arbitrária de um representante governamental, um empresarial e um sócio-laboral por cada município não considera devidamente a necessidade de ampla legitimação social das escolhas tomadas.

3.4 Considerando o formato fechado das oficinas promovidas pela empresa consultora e Secretaria de Estado do Planejamento, nos

referidos Comitês Temáticos Regionais, recomenda-se que seja revisto o modelo, permitindo-se ampla participação dos atores envolvidos, com prévia divulgação da realização das reuniões/audiências públicas em todos os Municípios.

3.5 Tendo em vista que está em curso a “compatibilização dos planos diretores dos municípios costeiros com o zoneamento ecológico-econômico” (ICP, v. II, fl. 492, e vol VII), recomenda-se que seja divulgada a metodologia utilizada, a lista de participação dos presentes a cada reunião e que seja esclarecido se os instrumentos do programa estadual de gerenciamento costeiro foram revisados em atenção ao disposto nos planos diretores (ou vice-versa). Não se tem como correto que o plano estadual de gerenciamento costeiro seja revisado em razão de critérios de uso e ocupação previstos em legislação urbanística municipal.

3.6 Em razão das competências atribuídas ao Ministério do Meio Ambiente pelo artigo 11º do Decreto federal n. 5.300/2004, recomenda-se que o Estado de Santa Catarina, no processo de revisão dos instrumentos do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro, promova a articulação entre União, Estados, Municípios Costeiros e sociedade civil, atentando-se para a prerrogativa de supervisão conferida ao MMA (MPF, 2009, v. IX, p. 21-29).

Nos termos de informativo de 04 de outubro de 2013, foi concluída a compatibilização do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e Planos de Gestão com os Planos Diretores municipais, com a complementação da documentação enviada ao site da Secretaria de Planejamento (MPF, 209, v. IX, p. 36). Em informação de 13 de abril de 2015, foi confirmada pela Secretaria de Estado do Planejamento essa informação:

Como fora informado em nosso Ofício 001/14/DDRC/SPG, de 8 de maio de 2014, o processo de revisão do ZEEC e os PGZC

junto aos municípios (a serem submetidos e homologados pelos instrumentos municipais de participação), dos cinco setores costeiros foi completado no ano de 2013 e os mapas devidamente corrigidos e compatibilizados com os planos diretores municipais [...]

Em 2014, após o término do trabalho de compatibilização do ZEEC com os planos diretores municipais, foram atendidas consultas de diversos municípios e realizadas reuniões devidamente registradas para continuar o processo de atualização e compatibilização do Zoneamento. Estas reuniões foram diretamente agendadas entre as Prefeituras solicitantes e a SPG.

Os Comitês Temáticos Regionais não foram requisitados neste período administrativo, pois dependem de nova estrutura administrativa do Estado que está mudando suas competências e atribuições (MPF, 2009, V. X, p. 15-23).<sup>135</sup>

Em reunião realizada em 31 de julho de 2015, foi informado pelo Governo Estadual, por meio de sua assessoria da Diretoria das Cidades, Gerência de Planejamento Urbano e Diretoria de Estatística e Cartografia, o seguinte (MPF, 2009, v. XII, p. 45-46):

a) estão trabalhando em um Zoneamento de abrangência estadual; b) depois da conclusão dos trabalhos da empresa consultora AMBIENS, em 2010, “a estrutura da Secretaria, diminuta, passou a trabalhar sobre o material produzido pela Ambiens (mapas, planos de gestão, zoneamento); c) não foi expedido Decreto, lei e também não foi submetido à deliberação do CONSEMA (o ZEEC), entendendo a Secretaria de Planejamento que a previsão dos instrumento

---

<sup>135</sup> Moraes (2007, p. 122), falando especificamente do GERCO, destaca que as variações nas condições de operação do GERCO em cada Estado é significativa, com alterações constantes do número de funcionários envolvidos, estrutura e na prioridade conferida pelos Governos que seguem.

do gerenciamento em lei e Decreto dispensaria a edição de Decreto ou Lei específica (as propostas de ZEEC e Planos de gestão estão à disposição da Secretaria para a deliberação); d) o macrozoneamento induziu mudanças em planos diretores, gerando alguns acordos. Nas reuniões com os Municípios, de compatibilização dos Planos Diretores com o zoneamento, não houve audiências públicas porque não estava prevista em lei. A Secretaria trabalha mais com a parte técnica. A articulação, por vezes, entre políticas públicas e intersetoriais não funcionam por ausência de força vinculantes; e) de 2010 – ano da conclusão do ZEEC pela empresa consultora – até o momento da reunião não houve mudanças substanciais no zoneamento, mas algumas mudanças foram feitas por funcionários da Secretaria de Planejamento; e) não houve sequência na execução de medidas relacionadas aos Planos de Gestão;<sup>136</sup> f) não começaram no sistema de monitoramento nem relatório de qualidade ambiental; g) o CGI – Comitê Gestor Integrado - não mais foi chamado a atuar em razão de modificações na estrutura de Secretaria recentes.<sup>137</sup>

Como exemplo de alterações recentes dos Planos Diretores de Municípios costeiros com base no Zoneamento Ecológico-Econômico do Gerco estadual, destaque-se a seguinte informação da Secretaria de Estado do Planejamento, de 7 de março de 2016 (MPF, 2009, v. XIII, p. 8-10):

No período posterior a 31.07.2015 foram realizadas reuniões com técnicos dos

---

<sup>136</sup> Conforme Ata de reunião de compatibilização do zoneamento com os planos diretores realizada em 24 de maio de 2012, a Secretaria de Planejamento afirmou que os planos de Gestão seriam as ações surgidas no zoneamento (MPF, 2009, v. VII, p. 49).

<sup>137</sup> Participaram da reunião o mestrando Roger Fabre, os Procuradores da República Daniel Ricken e Fabio de Oliveira, e representantes da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina.

municípios de São José, Florianópolis, Balneário Rincão, Tijucas e Passo de Torres. Destacamos a gestão da Prefeitura de Garuva, que encaminhou à nossa Secretaria a documentação do projeto de alteração do Plano Diretor Participativo do Município (ofício 379/2015) para análise e emissão de conformidade do projeto com o zoneamento ecológico econômico costeiro. A solicitação foi atendida através de parecer emitido em 25 de novembro de 2015.

Esses encaminhamentos dão conta de que, em anos mais recentes, a concretização dos instrumentos do Gerco estadual foi deixada de lado em favor de reuniões realizadas diretamente com os representantes dos Municípios. Há uma tendência para que sejam compatibilizados o ZEEC com o Macrozoneamentos dos Planos Diretores, com indicativos de que o contido nas leis municipais vem influenciando modificações no esboço de Zoneamento elaborado pela empresa consultora (e vice-versa). Não houve edição de Lei nem mesmo de Decreto para a veiculação do Zoneamento e dos Planos de Gestão. Assim, a metodologia, que se revelava problemática em seu início (com a composição e funcionamento dos Comitês), foi abandonada, não se definindo as formas de participação da sociedade para a concretização do Plano Estadual de Gerenciamento. Os chamados Comitês Temáticos Regionais e o Comitê Gestor Integrado sofreram descontinuidade nos últimos anos. Não foram concretizadas ações com vistas a instaurar o Sistema de Informações, de Monitoramento e os Relatórios de Qualidade Ambiental. Mas o Zoneamento avançou e está gerando efeitos práticos ao menos com as reuniões realizadas entre Municípios litorâneos e Governo estadual.





## **4 CONDICIONANTES DA GESTÃO COSTEIRA INTEGRADA E COMPARTILHADA DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL CATARINENSE**

Pretende-se, no presente capítulo, inicialmente, fazer uma síntese dos principais encaminhamentos realizados pelo governo do Estado de Santa Catarina, com apoio das antigas Secretarias de Desenvolvimento Regional, dos Municípios e da empresa consultora. Reitere-se que foi eleita como microvariável de avaliação dos “condicionantes da implementação da gestão integrada e compartilhada” a *abertura proporcionada pelo Governo estadual para a ampla discussão da sociedade sobre os instrumentos do Gerco estadual (2009-2016)*.

Ganha destaque, na sequência, a avaliação sobre a legislação federal e a de Santa Catarina, merecendo atenção as divergências encontradas entre as duas esferas e as insuficiências existentes no que relacionado ao estabelecimento da gestão integrada e compartilhada.

No encerramento do capítulo, amparando-se em perspectiva predominantemente constitucional (Brasil), são elaboradas algumas reflexões sobre dois aspectos relacionados à gestão do patrimônio natural e cultural: a) as relações existentes entre o fortalecimento da consciência patrimonial a respeito dos bens comuns, a pluralidade constitutiva da sociedade e o dever de transmissão desse patrimônio às próximas gerações (sob a incumbência do Poder Público e da coletividade); b) a influência do enfoque sistêmico-complexo e do reconhecimento da incertezas constitutivas inerentes à crise socioambiental sobre os deveres mínimos associados à atuação do Estado na condução de uma política de gestão de bens fundamentais comuns.

### **4.1 SÍNTESE DA IMPLEMENTAÇÃO DO GERCO DE SANTA CATARINA**

Conforme documentos constantes do Inquérito Civil do Ministério Público Federal (MPF, 2009), observadas as ações sobretudo governamentais, no período de 2009-2016, tendentes a implementar o programa estadual de gerenciamento costeiro, foi possível notar algumas características que confirmam a adoção de um modelo de gestão tecnocrático, não vocacionado a captar as diferentes representações da natureza existentes em Santa

Catarina. Registre-se que a análise da legislação incidente sobre a matéria é feita na sessão seguinte.

Em relação ao órgão denominado Comitê Gestor Integrado (2008-2012), consultivo, situado na estrutura da Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina, verifica-se que a sua atuação não foi contínua e não trouxe significativas contribuições às decisões do Gerco estadual. A seguir são trazidos alguns pontos observados, que são relevantes para a investigação em curso:

a) O Decreto federal n. 5.300/2004 dispõe que o órgão colegiado estadual é um fórum consultivo ou deliberativo e que a sua instituição representa incumbência do Poder Público estadual (arts. 2º, I, c.c. 13, VIII). Ele deve trazer os segmentos representativos da sociedade. No caso de Santa Catarina, optou-se pela sua constituição como órgão consultivo. Os instrumentos denominados Planos de Gestão e Zoneamento Ecológico-Econômico, em princípio, seriam levados para a discussão no CONSEMA e, posteriormente, para a expedição de Decreto, pelo Governador do Estado (não haveria, de qualquer forma, homologação desses instrumentos pelo Comitê Gestor Integrado). Paralelamente, foram instaurados, ainda que por período certo e determinado, os Comitês Temáticos Regionais dos 5 (cinco) setores litorâneos do Estado.

b) Nas primeiras reuniões (do CGI), foi notada a presença dos representantes governamentais e de setores econômicos fortes no Estado, tais como o de pesca, associações empresariais, portuárias e turísticas. O que se evidencia é que os convites para a participação nas reuniões do Comitê Gestor Integrado foram feitos pelo Executivo estadual, sem a transparência necessária para essa definição, não havendo prévia discussão sobre os critérios que devem nortear a escolha dos representantes dos diferentes *universos de justificação* presentes no Estado (GODARD, 2002). Tendo em vista que a empresa consultora entregou o trabalho realizado em 2010<sup>138</sup>, com a apresentação de oficinas regionais, afigura-se particularmente preocupante que, em reunião do CGI de 10 de maio de 2012, ocorrida na Secretaria de Estado do Planejamento, o representante governamental tenha concordado que, de fato, a definição de critérios prévios para a

---

<sup>138</sup> Diagnóstico Socioambiental, Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro e Planos de Gestão.

participação no CGI e nos CTRs seja uma “sugestão interessante”<sup>139</sup>. A essa altura, a empresa havia concluído os instrumentos para a elaboração dos quais tinha sido contratada.

c) Houve indisposição em tornar as discussões mais profundas e integradas, o que se extrai da resistência em relação à presença dos Comitês de Bacias e de órgãos federais e Universidades. A partir de 2012, entendeu-se que as discussões que seriam feitas na sequência possuiriam caráter técnico e que a representação da sociedade já tinha sido realizada. Passou-se, então, à priorização das reuniões diretamente com os Municípios, para a adequação dos Planos Diretores ao Zoneamento (ou o contrário). O Comitê Gestor Integrado foi abandonado. Ele não chegou sequer a definir os critérios de representação da sociedade ou a estabelecer mecanismos de integração que proporcionassem um processo de revisão contínua e de correção de rumos do programa estabelecido. Serviu mais para o cumprimento de previsão normativa, situando-se mais no *cenário instrumental* a discussão travada (GODARD, 2002).

No que se refere à elaboração do *Diagnóstico Socioambiental* do setor 2 (Itajaí), bem como ao funcionamento do *Comitê Temático Regional* respectivo, podem ser destacados os seguintes acontecimentos:

a) a empresa Ambiens elaborou o diagnóstico socioambiental dos cinco setores litorâneos de Santa Catarina, assim como o Zoneamento Ecológico-Econômico e os Planos de Gestão. Em relação a Itajaí, há evidências de que as fontes de pesquisa usadas, para a confecção do Diagnóstico, consistiram em dados secundários, muitos deles desatualizados (v.g., em relação à pesca artesanal), não acontecendo a realização de entrevistas com entidades sociais. Não se trata de documento com um sentido interpretativo e estratégico, havendo indicativos de que houve o aproveitamento de dados de outras regiões. Conforme entendimento do *Comitê Temático Regional de Itajaí*, dessa forma, em parecer de 19 de fevereiro de 2010, as políticas públicas federal, estadual e municipal não foram consideradas, o que demonstra falta de entendimento do processo de gestão costeira

---

<sup>139</sup> O Decreto estadual n. 5.010/2006, em seu art. 5º, VI, define como ação administrativa do GERCO estadual a “definição dos mecanismos de participação e consulta às comunidades na implementação do gerenciamento costeiro”.

integrada (MPF, 2009, v. II, p. 40-41; v. VIII, p. 108; 128). Não obstante os defeitos estruturais apontados, o cronograma foi seguido e as reuniões de apresentação do zoneamento e planos de gestão foram realizadas, com a conclusão conceitual dos instrumentos.

b) os Comitês Temáticos Regionais correspondem à estrutura participativa do Gerco estadual, conforme entendimento dos órgãos gestores. Os seus participantes foram definidos pelos Municípios, seguindo uma instrução genérica do governo estadual para apontassem um representante empresarial e sociolaboral dos setores de turismo, navegação e pesca. Não houve a definição de critérios para a identificação dos *portadores de diferentes universos de justificação* e as discussões aconteceram com integrantes do comitê regional previamente indicados pelos Municípios, mais no sentido de confirmar os termos dos Zoneamento e Planos de Gestão propostos pela empresa. Essas poucas oficinas realizadas não proporcionaram uma abertura das discussões às comunidades envolvidas.

c) Enfatizou-se, assim, a instituição formal do Comitê Temático Regional do Setor 2, sem que fosse possível uma análise detida e rigorosa sobre o diagnóstico, zoneamento e plano de Gestão. Nota-se, a partir de 2010, progressivamente, uma tendência de falar-se em adequação do Zoneamento aos Planos Diretores (ou o contrário), abandonando-se a estrutura dos assim chamados Comitês Temáticos Regionais em favor de tratativas mais diretas entre o Poder Executivo estadual e os Municípios nas ações relacionadas à aludida compatibilização desses instrumentos (ZEEC e Planos Diretores).

Pode-se, também, considerados os encaminhamentos mais recentes em relação ao Gerco de Santa Catarina, fazer uma *síntese sobre a prioridades verificadas na condução do programa no período de análise*:

a) Houve o funcionamento temporário e problemático dos Comitês Temáticos Regionais e do Comitê Gestor Integrado, *que evitaram o diagnóstico sobre as percepções e valores dos atores sociais presentes no litoral, não possibilitando um engajamento mínimo da população nos encaminhamentos feitos nessa fase inicial*. De 2010 em diante o entendimento passou a ser diretamente entre o Governo do Estado e os Municípios, por meio de reuniões, que não seguiram um formato que proporcionasse ampla participação (conforme afirmação de representante do

Governo do Estado, não houve audiências públicas nesse formato, em razão de ausência de previsão legal).

b) A ênfase foi dada ao Zoneamento Ecológico-Econômico, o qual foi concluído pela empresa em 2010 e, posteriormente, sofreu algumas alterações no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento. Tal instrumento de gestão, na prática, concentra os principais esforços dos gestores públicos do Gerco de Santa Catarina, tendo sido concebido em estreita parceria com os Municípios, a fim de confirmarem a tendência de ocupação sinalizada por grandes empreendimentos, e desconsiderando a importância de diversos ecossistemas e as suas inter-relações. A previsão inicial era de que ele seria levado ao CONSEMA e, posteriormente, conduzido para a apreciação do Executivo estadual para a expedição de Decreto. Tal diretriz, ainda que questionável sob o ponto de vista da necessidade de lei em sentido formal para a sua edição, não foi levada adiante. O ZEEC está gerando efeitos na prática na medida em que é progressivamente adaptado aos Macrozoneamentos dos Planos Diretores, sem sequer edição de Decreto específico. Em algumas informações, o Estado fala em alterações do ZEEC em consideração aos Planos Diretores. Em outras, informa-se que o ZEEC está gerando alterações nesses instrumentos de planejamento municipal.

c) Em relação aos Planos de Gestão, que poderiam representar a concretização de projetos setoriais no interesse das regiões (v.g., contenção de enchentes), verifica-se que não foram implementados, assim como não foram implementados o Sistema de Monitoramento, o Relatório de Qualidade Ambiental e o Sistema de Informações. O Governo estadual estaria apostando em um zoneamento estadual (não só restrito ao litoral), projeto no qual incluída a elaboração de um sistema de informações estadual. Esses outros instrumentos do Gerco teriam, em teoria, maior vocação para o estabelecimento de adaptações e avaliações de resultados do programa.

As ações prioritariamente praticadas pelo Governo estadual de Santa Catarina na condução do seu Programa de Gerenciamento costeiro confirmam o predominante modelo de gestão de recursos naturais e culturais compartimentado e tecnocrático, incapaz de perceber a complexidade das variáveis socioambientais envolvidas (MORIN, KERN, 2003). Não se vem abrindo espaço para a discussão sobre o modelo de

desenvolvimento adotado prioritariamente por Santa Catarina nas últimas décadas, o que parece reforçar o cenário tendencial de agravamento dos sinais crise ambiental e de exclusão de segmentos sociais representativos do litoral das decisões políticas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009; ALBUQUERQUE, 2016). Nesse sentido, a cultura política predominante, clientelista e conservadora (CERDAN; POLICARPO, 2012), em um contexto de globalização econômica e cultural, encarrega-se de garantir que os encaminhamentos feitos traduzam prioritariamente os interesses de segmentos produtivos mais fortes economicamente. Perde-se a oportunidade, mais uma vez, de instaurar-se o debate plural sobre questões ligadas à identidade, comunidade, solidariedade e cultura (MORIN; KERN, 2003). O que se nota é uma aversão bem caracterizada ao debate e também à integração intersetorial, ao ponto de os representantes do Estado afirmarem, em 2015, que “a articulação, por vezes, entre políticas públicas e intersetoriais não funciona por ausência de força vinculante” (MPF, 2009, v. XII, p. 45-46). Justifica-se, dessa forma, a condução centralizadora da política pública (ou programa).

Não obstante, nota-se que o Governo Estadual está relativamente atento aos *inputs* que recebe do seu *contexto global* (EASTON, 1970). Dessa forma, algumas das providências adotadas nesses últimos anos revelaram uma disposição para responder a *distúrbios* encontrados nos demais sistemas do seu contexto. A disposição para convidar o Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio e os Ministérios Públicos (e aparentemente instaurar uma integração das suas decisões) ou mesmo ao considerar a possibilidade de definição de mecanismo participativos de discussão (após já tomadas as principais decisões), colocam-se como reações do órgão público gestor. Esses *outputs políticos* são típicos modos de controlar a *tensão* a sua volta e garantir a sobrevivência da estrutura do sistema de gestão do patrimônio natural e cultural costeiro catarinense. A esse respeito, importante considerar que a atuação do Ministério Público Federal, apesar da expedição de recomendação e da realização de reuniões por parte de alguns membros, não conseguiu, até o momento, fazer com que houvesse alterações na estrutura fundamental do sistema de gestão em análise. Aparentemente, o sistema político vai persistir na condução do programa, de modo autoritário e excludente, até que forças sociais possam fazer frente a esse quadro. A possibilidade de ingresso e

obtenção de êxito em uma ação judicial afigura-se possibilidade não negligenciável, mas que não representaria uma viragem substancial nesse quadro.

No caso da presente investigação, os *padrões de comportamento (ou de interação)* foram investigados sobretudo considerando a atuação governamental e abertura proporcionada a um amplo debate que traduzisse a existência dos diversos *universos de justificação* presentes na sociedade catarinense. Entende-se confirmada a hipótese segundo a qual a atuação do Governo estadual impossibilitou a instauração e manutenção de um modelo de gestão integrada e compartilhada. Prevalecem encaminhamentos não devidamente negociados e que traduzem simplesmente aspirações dos setores econômicos mais representativos da nossa sociedade, que são aceitos no quadro atual de impotência da política em relação à economia (FERRAJOLI, 2015). Verifica-se, dessa forma, que o aparato socioeconômico predominante, apoiado pela cultura política tradicional, exerce influência marcante nos padrões comportamentais que predominam nos encaminhamentos do Gerco estadual (OAKERSON, 1990), distantes de refletirem as aspirações, crenças, interesses e valores das comunidades envolvidas (usuários diretos dos recursos naturais). Dessa forma, qualquer esforço que simule um cenário de abertura à participação possivelmente esbarrará na convicção, por parte de setores representativos da sociedade, de que a convocação é meramente figurativa e que eles não podem efetivamente intervir sobre as principais decisões a serem tomadas. Em outras palavras, a confiança e o interesse na discussão que está sendo feita não surgem se houver a crença de que haverá benefícios apenas para um determinado segmento social ou econômico (OSTROM, 2015; OAKERSON, 1990) ou, de modo mais geral, se ficar caracterizada uma *assimetria* de poder marcante.

Nesse contexto, não há legitimidade política nos encaminhamentos (GODARD, 2002), que não se preocuparam em possibilitar um engajamento definitivo - e não meramente instrumental - dos atores sociais presentes na Zona Costeira, de modo a favorecer o estabelecimento da consciência patrimonial entre eles e os recursos de uso comum, o que poderia favorecer o oferecimento de resistência em relação ao quadro de falta de responsabilidade generalizada pela transmissão do patrimônio natural e culturas às futuras gerações.

Por outro lado, a indisposição em avaliar constantemente os resultados e as ações praticadas, no âmbito do Gerco estadual, permitindo a correção dos rumos e identificação de equívocos, confirma a tendência de encarar a concretização aparente de um ou alguns dos instrumentos da Política Pública como solução definitiva do caso. É verdade que há descontinuidades administrativas frequentemente verificadas na condução de programas ambientais, mas o Governo estadual parece mesmo ter se contentado com a aplicação informal do seu Zoneamento Ecológico-Econômico (influenciando alterações nos Planos Diretores, inclusive), em detrimento de avaliações responsáveis sobre a melhoria da qualidade ambiental, preservação resiliência dos ecossistemas e manutenção da diversidade cultural do nosso litoral. O conceito de integração não só está relacionado à consideração das demais políticas públicas, dos níveis territoriais mais amplos e de níveis diversos de Governo, mas também à flexibilidade nas soluções, atentando-se para a necessidade correções de rumos e comparação entre soluções previstas para os problemas detectados.

#### 4.2 A GESTÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL COSTEIRO SOB A PERSPECTIVA LEGAL: AVANÇOS E INSUFICIÊNCIAS

Entende-se que a concretização normativa dos textos legais existentes sobre o programa de gerenciamento costeiro vem sofrendo bloqueios e influências do seu contexto global (EASTON, 1970; NEVES, 2011), correspondentes aos setores produtivos e econômicos responsáveis por um regime de apropriação intensiva do patrimônio natural e cultural litorâneo, tendencialmente externalizador dos custos ecológicos e sociais e sintonizado - por meio do cultivo de relações clientelistas – com a cultura política e com o modelo de desenvolvimento endossado pelo Governo estadual.

Afigura-se oportuna a reflexão sobre a relação existente entre o marco normativo federal aplicável à gestão do patrimônio natural e cultural costeiro e a legislação estadual de regência da matéria, a fim de discernir, nesse plano abstrato, as lacunas e contradições verificadas, e que possuem ligação com a implementação de um modelo de gestão integrada e compartilhada.



#### 4.2.1 As particularidades da normatização estadual

Em relação à Política Nacional de Gerenciamento Costeiro, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados suplementá-la, editando normas específicas em atenção às suas particularidades. Não pode a União detalhar a sua normatização ao ponto de disciplinar especificamente aspectos peculiares de algumas unidades da Federação. Mas os Estados também não podem modificar substancialmente o sentido dessas normas gerais fixadas pela União (interpretação do art. 21, IX, c.c. 24 da CF/88).

Em relação ao regime jurídico adotado quanto à gestão dos ecossistemas litorâneos, verifica-se que o Brasil optou, de um modo geral, pelo reconhecimento da importância da elevação da qualidade da vida da sua população e da proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (Lei n. 7.661/88, art. 2º). O Decreto n. 5.300/2004, nos artigos 5º e 6º, estabeleceu: o princípio da “utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei” e no próprio Decreto; a consideração das áreas marcadas por atividade socioeconômica-cultural de características costeiras e sua área de influência imediata, em função dos efeitos dessas atividades sobre a conformação do território costeiro; a preservação dos ecossistemas costeiros, com a necessidade de recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas.

A legislação de Santa Catarina, por sua vez, como afirmado acima, foi genérica na edição da lei que instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Não veiculou, assim, disposições específicas em relação ao Estado. No entanto, a edição do Decreto n. 5.010/2006, que regulamentou a Lei estadual n. 13.553/2005, revela características que confirmam o seu viés desenvolvimentista - no sentido de reprodução do modelo econômico tradicional de domínio do homem sobre a natureza. Enuncia-se o seguinte objetivo, sem correspondente na legislação federal:

*compatibilizar as atividades socioeconômicas e da expansão urbana com as características específicas da zona costeira, assegurando a qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável, bem como a proteção do*

patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico (artigo 4º, I, grifo nosso).

A legislação também preconiza o uso sustentável no art. 4º, II, “a”, do Decreto n. 5.010/2006. Contudo, em outra disposição (também sem precedente na legislação federal), fixa como outro dos objetivos do Gerco estadual “impedir a degradação dos ecossistemas costeiros *remanescentes*” (art. 4º, II, “b”, grifo nosso). Nesse artigo, o seu inciso III traz o objetivo de “promover a conservação dos ecossistemas da Zona Costeira *considerando a necessidade de desenvolvimento socioeconômico*” (grifo nosso).

O que se nota é uma diferença sensível entre o Gerco federal e o estadual na formulação dos seus princípios e objetivos. A legislação federal, como será analisado a seguir, pode receber aprimoramentos (considerados os enfoques teóricos adotados), mas a estadual não deixa dúvidas de que a perpetuação do modelo de desenvolvimento socioeconômico fundado na crescente expansão urbana e ocupação intensiva do litoral não deve ser questionada<sup>140</sup>. Verifica-se, assim, recorrendo-se mais uma vez a Oakerson (1990), a influência recebida, nesse momento inicial de formulação da legislação, do aparato socioeconômico.

O objetivo, inserido no Decreto estadual n. 5.010/2006, de “fomentar a fixação e o desenvolvimento das populações tradicionais da Zona Costeira, *obedecendo aos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas locais*” (art. 4º, V, grifo nosso) também não encontra correspondente na legislação federal, que não faz ressalvas quanto ao reconhecimento da consideração dos interesses dessas populações.

Mas as diferenças encontradas na concepção de desenvolvimento não são as únicas entre o Gerco estadual e federal. Não obstante ter havido a menção à instalação de um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa,

---

<sup>140</sup> No Decreto estadual n. 1.591/2008, que constitui o Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira, define-se que o órgão deve assegurar a compatibilização do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro com os planos de desenvolvimento locais de aquicultura, maricultura, desenvolvimento do turismo, implantação e expansão portuárias, planos diretores, atividades socioeconômicas públicas e privadas e projetos de infra-estrutura (art. 3º).

verifica-se que a aplicação dos dispositivos legais correspondentes encontra ressalvas importantes não só na efetiva implementação do programa (conforme destacado na seção anterior), como também no mesmo Decreto que o institui formalmente. No que se refere ao Zoneamento Ecológico-Econômico, ficou assentado o seguinte (art. 2º do Decreto estadual n. 5.010/2006):

Zoneamento Ecológico-Econômico: o instrumento básico de planejamento que estabelece, *após discussão pública de suas recomendações técnicas*, inclusive a nível municipal, diretrizes de uso e ocupação do solo e do mar de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir das análises de suas características ecológicas e socioeconômicas (grifo nosso)<sup>141</sup>.

No art. 28 do aludido ato normativo estadual, ficou consignado que “será assegurada a participação da sociedade civil organizada *na aplicação* dos instrumentos de execução do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro” (grifo nosso). Em comparação com a normatização federal, fica a conclusão de que o Governo estadual, de fato, nunca pensou na abertura do processo de discussão aos representantes dos diferentes universos de justificação no início das ações empreendidas (GODARD, 2002). Em vez disso, concebeu no plano abstrato e também na prática o zoneamento como instrumento de gestão a ser elaborado por consultores técnicos/administradores públicos,

---

<sup>141</sup> No Decreto n. 5.300/2004, que regulamentou o GERCO federal, o ZEEC tem a função de orientar “o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão” (art. 7º, VIII). O referido instrumento “será elaborado de forma participativa, estabelecendo diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestres e marítima da zona costeira [...]” (art. 9º do Decreto n. 5.300/2004).

a ser posteriormente levado a uma apresentação para ser referendado (conforme demonstrado na seção anterior), caracterizando o estilo *top-down* (CERDAN; POLICARPO, 2012), típico da condução de políticas públicas de Santa Catarina. Mas é importante enfatizar que, no plano normativo, delimitou, portanto, em dispositivos específicos, que a participação se restringiria à discussão públicas das recomendações técnicas já elaboradas pela consultoria/administração e que seria assegurada a participação na aplicação dos instrumentos do Gerco.

Lembre-se que o Decreto federal n. 4.297/2002, que estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, dispõe que o processo de sua elaboração e implementação “contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil”, com expressão menção, também, aos princípios da prevenção, precaução, participação informada, acesso equitativo e integração (artigos 4º, II, e 5º).

Em síntese, a regulamentação do Gerco estadual estabelece distinções importantes em relação ao federal. De um lado, edita claramente disposições normativas que apoiam o modelo desenvolvimentista predominante, não repetindo as disposições contidas na legislação federal, como, v.g., a que preconiza a recuperação de ambientes degradados. Trata-se de escolha feita no âmbito do Poder Executivo estadual e que, em princípio, implica violação ao disposto no art. 7º da Lei n. 7.661/88 (Lei do Gerco federal), que garante que a degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicam a obrigação de reparar o dano causado. A menção, no Decreto estadual n. 5.010/2006, de que constitui objetivo do PEGC “impedir a degradação dos ecossistemas costeiros remanescentes” revela a indisposição em detectar graves casos de degradação ambiental.

De outro lado, a legislação estadual repete dispositivos legais constantes de outras normas, afirmando a instituição de um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa, ainda que se saiba que essa menção possui alto grau de ineficácia jurídica, servindo para o encobrimento da realidade e para a sua manipulação política no sentido de legitimar as ações empreendidas (NEVES, 2005; (WARAT, 1990).

#### 4.2.2 As insuficiências da normatização federal relacionadas à gestão integrada e compartilhada

Os planos nacional e catarinense de gerenciamento costeiro fazem referência frequente a um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa. Essa previsão é feita nas regulamentações das leis instituidoras dos planos. Em relação ao Decreto federal n. 5.300/2004 (art. 5º, IV), há previsão da necessidade da “integração dos ambientes terrestres e marinhos, com a *construção e manutenção* de mecanismos participativos [...]”, o que demonstra, no plano abstrato, a preocupação de que as ações voltadas ao envolvimento da sociedade nas discussões não sejam efêmeras.

No entanto, é preciso reconhecer que a legislação federal do Gerco não evoluiu no sentido de precisar o conteúdo semântico da participação. A descentralização mais parece vocacionada a reconhecer que os Estados e Municípios podem instituir os seus planos de gerenciamento costeiro, observando-se a regulamentação federal veiculada no Decreto (princípios, objetivos, v.g.). O que existe, portanto, é a fixação dos contornos gerais do Gerco federal e a possibilidade de exigir dos Estados e dos Municípios que se submetam a essa normatização geral (CF/88, art. 21, IX, c.c. 25). A Lei Complementar n. 140/2011, que estabelece normas para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, no exercício da competência comum, elenca como ação administrativa dos entes da federação executar e fazer cumprir, em seu âmbito, as políticas nacionais ambientais (art. 8º, I).

No entanto, não foram fixadas características mais nítidas sobre a participação da sociedade na concepção dos instrumentos do Gerco, embora tenha sido suficientemente delimitado que deve acontecer no momento inicial e não posteriormente (com uma intenção meramente legitimadora)<sup>142</sup>. A definição do conteúdo, dos limites e dos atores sociais a serem implicados na negociação acaba ficando, tanto no plano federal quanto nos planos estadual e municipal, para os respectivos Poderes Executivos e Legislativos.

---

<sup>142</sup> O Decreto n. 5.300/2004, art. 9º caput: O ZEEC “será elaborado de forma participativa [...]”.

A LC n. 140/2011<sup>143</sup>, que introduziu normatização aplicável aos entes federativos, veiculou como objetivo fundamental a proteção, a defesa e a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo-se a gestão descentralizada, democrática e eficiente (art. 3º, I). Incentiva-se, por meio de Comissões Tripartites, formadas paritariamente entre os entes federativos, a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre a União, os Estados e os Municípios (art. 4º, §§2º e 3º). É verdade que a edição dessa lei dirige-se principalmente a regulamentar as normas de cooperação entre os entes federativos para o exercício da competência comum ambiental (art. 23 da CF/88). No entanto, trata-se de diploma legislativo detalhado e importante que não faz referência à inclusão da sociedade na organização de competências e órgãos, muito embora tenha lançado mão da expressão “gestão descentralizada, democrática e eficiente”. A preocupação central concentrou-se no disciplinamento da descentralização das ações administrativas, na contenção da chamada “sobreposição de atuação entre os entes” e na uniformidade da política ambiental em território nacional.

Em síntese, considerando-se a normatização federal em vigor mais diretamente ligada ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, verifica-se que existe a previsão da gestão integrada, principalmente relacionada à integração entre a União, os Estados e os Municípios e em relação às demais políticas públicas. No que se refere à gestão compartilhada, nota-se a preocupação em definir as competências desses entes, evitando-se conflitos políticos. Não há suficiente detalhamento na legislação sobre o modo como se dará a gestão democrática e participativa, o que confere uma prerrogativa excessivamente difusa e incerta para a fixação do modelo. Não se defende, aqui, que a lei estabeleça previamente uma determinada conformação de órgãos e entidades (com prévia delimitação de percentuais de participação, v.g.). Esse caminho instituiria uma espécie de solução ótima que não se aproxima do enfoque sistêmico-

---

<sup>143</sup> A edição da Lei Complementar n. 140/2011 cumpre o disposto no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal: “Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

complexo, que aponta para a aprendizagem com os erros e avaliações periódicas sob o ponto de vista contextual e das inter-relações existentes.

Entende-se que não houve a instituição formal de um modelo de gestão compartilhada, nos termos da conceituação usada na presente pesquisa. O conceito de gestão compartilhada aqui adotado está associado à ideia de co-gestão, com a intervenção do Poder Público, mas de modo a estimular a consciência patrimonial dos representantes dos diferentes universos de justificação dos atores sociais envolvidos na dinâmica de evolução do meio. Eles, assim, decidem as regras e os instrumentos de gestão a serem acionados, bem como a forma de proceder às atualizações. O processo de discussão pressupõe a adesão preliminar, a negociação simétrica e o reconhecimento mútuo da legitimidade das diversas representações (GODARD, 2002). De acordo com a orientação assumida neste trabalho, as populações locais devem ser vistas como co-responsáveis pela concepção e condução das suas trajetórias de desenvolvimento e como atores legítimos do processo, com a consideração das potencialidades e limitações dos níveis local e territorial (SACHS, 2007; VIEIRA, 2005; 2016).

#### 4.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DEVERES IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO EM MATÉRIA DE GESTÃO DO PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL COSTEIRO

A aplicação dos textos legais concernentes à gestão dos recursos costeiros revela-se problemática na medida em que a referência à integração, participação, democracia e descentralização vem sendo feita de modo simbólica (NEVES, 2005), sem que, em verdade, estabeleçam-se as pré-condições para que haja um envolvimento autêntico e contínuo dos representantes dos diversos universos de justificação, usuários desses recursos. De um modo geral, a visão tecnocrática é a que predomina<sup>144</sup>. Em seu âmago há incompatibilidade dos citados preceitos legais - mais vocacionados a inspirar um regime de

---

<sup>144</sup> Visão tecnocrática entendida como a “sapiante aplicação das leis econômicas por parte dos governos técnicos cuja legitimação provém dos mercados e só a estes prestam contas” (FERRAJOLI, 2015, p. 155).

parceria sociedade civil/Estado - com os interesses diretos do capital especulativo.

Na obra de Ferrajoli (2015; 2012; 2011), enfatiza-se a ideia de que a fixação dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais dos quais se possa extrair uma regra de proibição efetivamente constitui os vínculos e os limites que condicionam a atividade legislativa do Estado e também a sua aplicação pelo Judiciário e pela Administração. As características da inalienabilidade, universalidade e indisponibilidade ganham especial destaque na análise dos direitos fundamentais, os quais se colocam como contrapoderes representados pelos direitos de liberdade e sociais, que delimitam a esfera do “indecidível” e do “indecidível que não”. O autor italiano mobiliza, então, o conceito de democracia substancial, que diz respeito àquilo “que de um lado é proibido e, de outro, é obrigatório decidir, quaisquer que sejam as maiorias contingentes” (FERRAJOLI, 2015, p. 45-47), alertando que a crise da política torna distante a concretização dos direitos fundamentais e não conhece os tempos longos nem os espaços planetários dos desafios globais. Justifica-se, assim, a expansão do modelo garantista para o estabelecimento de garantias de proteção dos assim chamados *bens fundamentais comuns*.

Entende-se que a aplicação das normas infraconstitucionais referentes à gestão do patrimônio natural e cultural costeiro tem sido feita sem que se atente que a Constituição Federal de 1988 fixa determinados parâmetros que se configuram como *regras* impostas ao Poder Público na condução de tal programa e que, por isso, condicionam a atividade legislativa, as atribuições administrativas e políticas do Estado e a atividade jurisdicional. A conceituação da Zona Costeira e da Mata Atlântica como patrimônio nacional<sup>145</sup>, prevendo-se a sua utilização dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, representa escolha feita pela Constituição Federal, em relação à qual se deve dar uma interpretação que lhe confira aptidão para gerar os efeitos esperados no plano factual, apesar dos condicionantes políticos, econômicos e culturais operantes em nossa sociedade.

Tal expectativa dirige-se, ainda, às disposições constitucionais relacionadas ao patrimônio cultural brasileiro,

---

<sup>145</sup> Art. 225, §4º, da CF/88.



representado pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos [...]” (art. 216, *caput*, da CF/88). A Lei n. 7.661/88, instituidora do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe que o programa visa a elevar a qualidade da vida da sua população, “e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural” (ar. 2º, *caput*).

Como enfatiza Ost, a noção de patrimônio exprime *categoria prospectiva* que o conduz a uma dimensão trans-histórica, predispondo-o naturalmente a recolher a herança das gerações futuras. Pergunta-se o autor: quando falamos em patrimônio natural ou cultural “não visaremos uma ordem de realidade que nos ultrapassa, que nos é comum e que nos é cara?”. Trata-se, hoje, de uma “aspiração difusa à salvaguarda dos valores que asseguram a perenidade do grupo”, pressupondo um empenhamento partilhado (1995, p. 356). Assim:

Tanto pela sua natureza como pelo seu conteúdo, o patrimônio encaixa traços retirados da personalidade e outros do haver. Assim, estamos progressivamente cada vez mais em posição de compreender a conformidade da tese, que vê no meio, quadro das relações homem-natureza, um patrimônio comum: um patrimônio urdido de direitos privativos mas também de usos colectivos, no prolongamento dos investimentos simbólicos e vitais que a humanidade realiza, nesta natureza que lhe dá existência (OST, 1995, p. 366).

O reconhecimento da categoria *patrimônio*, em nosso ordenamento jurídico, está em conformidade com a construção da noção de *patrimônio comum da humanidade*. O recurso patrimonializado é lançado em nome do interesse geral, relevando ora a propriedade privada, ora o domínio público, ora a soberania nacional, ora o regime internacional, no qual deveria ser enfatizada a conservação das opções das gerações futuras, da qualidade do planeta e o acesso equitativo, na geração presente, ao legado obtido das gerações passadas (OST, 1995; PUREZA, 1993).

A defesa e a preservação do meio ambiente representam deveres sob incumbência da sociedade e do Poder Público, voltando-se também às futuras gerações.<sup>146</sup> Ao Estado cabe, assim, garantir a segurança da coletividade e lidar, no plano prospectivo, com as ameaças globais, comprometendo-se com a redução dos riscos (AYALA, 2011; LEITE, 2011). Trata-se, com efeito, de reconhecer, na configuração a ser dada ao princípio da solidariedade intergeracional (LEITE, AYALA, 2012) - ou equidade intergeracional - do futuro como elemento hermenêutico, implicando o dever transgeracional capaz de formar vínculos obrigacionais com ele e de instituir-se a comunicação jurídica sobre o risco (CARVALHO, 2008; 2011).

Em relação à gestão dos recursos costeiros - alçados à categoria de patrimônio pela Constituição Federal -, incumbe ao Estado garantir a sua instituição de modo contínuo, atentando-se para o dever jurídico constitucional de realização de avaliações permanentes e, se necessário, para a adoção de correção de rumos, em atenção à efetividade de que se deve revestir uma política pública ambiental. Particularmente, a não instituição de instrumentos que visam à concretização desses objetivos - tais como programas de monitoramento, de fornecimento de informações e relatórios de qualidade - representa grave e clara violação ao dever jurídico/constitucional dirigido ao Estado de garantir a qualidade ambiental às próximas gerações. Tal dever corresponde a uma regra constitucional no sentido atribuído por Ferrajoli (2015; 2012; 2011). Não há lugar, assim, para “ponderações” entre princípios constitucionais. Nesses casos o que existe é o dever de aplicar a regra que decorre dos preceitos insertos nos artigos 225, caput e §4º, 216 e 216-A da CF/88. Não é defensável a instituição de um programa de gestão do patrimônio ambiental por meio da fixação de um instrumento único e definitivo (no caso o zoneamento ambiental), sem que fique caracterizada mínima disposição em modificar substancialmente as ações efetivadas diante de graves incorreções eventualmente verificadas. A definitividade e a rigidez parecem configurar, à luz do enfoque sistêmico-complexo, características inconciliáveis com a gravidade dos dilemas sociais com os quais nos deparamos nesse início de século.

---

<sup>146</sup> Art. 225, caput, da CF/88.

A consideração das incertezas constitutivas da sociedade complexa global e as proporções que estão tomando a crise socioambiental em nível planetário reforçam essa preocupação. Na análise dos fenômenos, parece não haver mais lugar para uma perspectiva teórica redutora em detrimento do reconhecimento de que há inter-relações entre a realidade estudada e o seu contexto, com mútua dependência das funções que cumprem os elementos dentro do sistema total (GARCIA, 1994). Essa perspectiva ressalta a característica da flexibilidade que deveria marcar as escolhas da sociedade na gestão de sistemas socioambientais. O regime tradicional de gestão tecnocrática dos ecossistemas parece não favorecer a absorção dessa concepção.

No entanto, para além do realce que se possa conferir à disciplina constitucional da patrimonialização dos recursos costeiros - e do dever correlacionado de preservação ambiental em benefício das próximas gerações -, a problemática aqui estudada relaciona-se com a *imagem homem-natureza* predominante e com os bloqueios existentes para que se estabeleça e se fortaleça a parceria sociedade/Estado em prol da criação de uma consciência patrimonial entre os atores sociais implicados.

#### 4.4 REFLEXÕES SOBRE OS OBSTÁCULOS À FORMAÇÃO DA CONSCIÊNCIA PATRIMONIAL

A crise socioambiental está associada à visão predominante em nível global de que a natureza contém uma fonte inesgotável de recursos a serem explorados com o objetivo de viabilizar o crescimento econômico em ritmo acelerado, o que poderia contribuir para a melhora de vida da população. Em caso do surgimento – ou intensificação – dos sinais de esgotamento das bases naturais de sobrevivência do planeta, soluções técnicas seriam capazes de mitigar ou controlar tal fenômeno. Essa concepção implica que não sejam considerados os problemas humanos da identidade, comunidade, solidariedade e cultura ignorando-se o contexto em que estão situados (MORIN; KERN, 2003). Em uma época em que a intersolidariedade complexa dos problemas impõe novos desafios, verificam-se a indisposição do Poder Público em se abrir a uma discussão profunda sobre as finalidades a serem perseguidas e uma certa inaptidão dos indivíduos e das entidades do terceiro setor em impor limites aos

agentes governamentais (CERDAN; POLICARPO, 2012; WARAT, 1994). Expande-se, assim, o ritmo de degradação daquilo que constitui patrimônio natural e cultural da coletividade sem que a sociedade consiga fazer frente a essa tendência e sem que se consiga, de alguma forma, despertar o surgimento da consciência patrimonial dos atores implicados (GODARD, 2002; OLLAGNON, 2002).

A implementação do Gerco de Santa Catarina confirma essa tendência, porque vem sendo marcada pela indisposição do Governo estadual em negociar com a população e pela aposta em encaminhamentos do tipo *top-down*, que não se voltam a captar os diferentes universos de justificação dos atores sociais. Fica bastante evidente a *assimetria no jogo-de-atores* que procura legitimar os encaminhamentos tomados, fazendo com que a maior parte da população fique significativamente distante das arenas das decisões, em uma realidade marcada pela referência simbólica aos textos normativos e pela adaptação política para conter os distúrbios (EASTON, 1970), mantendo-se o modelo catarinense de apropriação privada e intensiva dos recursos de uso comum costeiros.

Diante desse perturbante quadro, no qual predomina a super-racionalidade dos segmentos econômicos mais fortes, as intervenções das organizações da sociedade civil seriam um meio de desestabilizar as relações de força existentes entre as instituições, visando deflagrar uma nova dinâmica de aprendizagem e deliberação coletiva mas favorável do ponto de vista da organização de uma gestão prospectiva e integrada dos recursos e do meio ambiente (GODARD, 2002). A relação patrimonial a ser incentivada põe em relação elementos materiais e imateriais e seres/grupos de seres, configurando relação sistêmica na qual a identidade e a autonomia dos titulares são afetadas em *retroação* (OLLAGNON, 2002). A *busca de engajamento consequente dos envolvidos pressupõe, no entanto, a modificação dos padrões perceptivos, comportamentais e éticos* (VIEIRA; WEBER, 2002) e *encontra obstáculos na ausência da capacidade de barganha de diversos atores sociais, relacionada à cultura política prevalecente* (VIEIRA, 2005).

Para Vieira (2005, p. 364), a dinamização socioeconômica no nível local, enfatizada pelos adeptos do Ecodesenvolvimento, deve encontrar apoio nos contextos regional, nacional e internacional. Não se trata de pressupor o enfraquecimento da

regulação do nível nacional, mas se reconhece “é no espaço de exercício do poder central que são articuladas as estruturas que poderiam favorecer o exercício efetivo da autonomia local, arbitrando os conflitos que afloram”. Para o autor:

Em síntese, tanto a descentralização quanto a “síntese centralizada” são consideradas instâncias complementares da busca de novos arranjos institucionais para tomadas de decisão sobre alternativas de desenvolvimento: a primeira reforça a auto-organização comunitária e a implementação de sistemas de co-gestão adaptativa de recursos de uso comum; e a segunda oferece pontos de referência essenciais para lidarmos com as incertezas científicas, com os efeitos mais ou menos imprevisíveis da dinâmica dos sistemas socioecológicos e com o pluralismo constitutivo de visões de mundo, ideologias sociopolíticas e opções tecnológicas (VIEIRA, 2005, p. 365).

A gestão do patrimônio natural e cultural costeiro, no formato atual, distancia os usuários dos recursos, portadores de diferentes visões e interesses, das arenas onde tomadas as principais decisões, acentuando a sensação de *desresponsabilização*. Trata-se do delineamento de um cenário de ilegitimidade política (GODARD, 2002). Impede-se que seja cultivada a consciência patrimonial dos atores sociais implicados, o que poderia favorecer uma progressiva modificação da cultura política predominante, com viés nitidamente antidemocrático. *No entanto, entende-se que a interpretação da Constituição Federal autoriza o entendimento de que a inclusão social plural no início das discussões de uma política pública ambiental de recursos costeiros configura-se como dever do Poder Público.*

A incumbência do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o meio ambiente, bem de uso comum, para a presente e as futuras gerações vem definida no *caput* do art. 225 da CF/88. Entende-se que essa diretriz de co-responsabilidade representou um avanço, na medida em que direcionar as atribuições correlatas tão-somente ao Estado certamente não teria o efeito de conter as tendências destrutivas da qualidade

ambiental verificadas nas últimas décadas. A preservação dos processos ecológicos essenciais depende da conscientização dos usuários do patrimônio natural e cultural costeiro. Essa afirmativa está sintonizada com o disposto no inciso VI do aludido dispositivo constitucional, que destaca o dever do Estado de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”<sup>147</sup>. A perspectiva da lei instituidora do sistema nacional de educação ambiental claramente reconhece a importância: do reconhecimento das interdependências entre os sistemas socioambientais, a continuidade de que se devem revestir as políticas de educação ambiental, a pluralidade, a cidadania e a necessidade de “estímulo e o fortalecimento de uma consciência

---

<sup>147</sup> A Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Incumbe ao Poder Público promover o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (art. 3º, I); à sociedade como um todo incumbe “manter atenção permanente à formação de valores, atitudes e habilidades que propiciem a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais” (art. 3º, VI). São princípios básicos da educação ambiental, conforme o art. 4º: I – o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo; II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade; III – o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinariedade; [...] V – a garantia da continuidade e permanência do processo educativo; [...] VIII – o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural. São objetivos fundamentais da educação ambiental: I – o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos; II – a garantia de democratização das informações ambientais; III – o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social; IV – o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania; [...] VII – o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

crítica sobre a problemática ambiental e social” (art. 5º, III, da Lei n. 9.795/1999).

A transmissão do patrimônio natural e cultural da Zona Costeira depende, assim, da criação de pré-condições que possibilitem o engajamento das populações diretamente afetadas nos processos de discussão em curso. Não se trata de reconhecer a possibilidade de participação posteriormente, com o efeito meramente legitimador. Cuida-se de possibilitar a conscientização patrimonial dos representantes dos diferentes interesses/valores/crenças como forma de concretizar minimamente a ideia de pluralismo prevista na Constituição. E a literatura tem fornecido elementos suficientes no sentido de que a concepção tecnocrática prevalecente distancia a maior parte das comunidades envolvidas dos centros de decisão, acentuando a sua característica unidimensional. O resultado não é outro senão a visão de que a política de abrangência nacional/regional/estadual, para muitos segmentos sociais, é iniciativa externa e, por isso, a participação não faz sentido. A faculdade de adesão preliminar de representantes dos diferentes universos de justificação e a consideração dos seus interesses, nos mais diversos níveis de integração, parece emergir como dever constitucional atribuído ao Poder Público, ainda que não se possa extrair uma determinada configuração do detalhamento do processo democrático a ser desenvolvido<sup>148</sup>.

A recente redação do art. 216-A da CF/88, no que se refere ao Sistema Nacional de Cultura, preconiza a sua organização em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, consagrando uma política pública democrática, e permanente, selando a parceria sociedade/Estado. São postos em evidência, ainda, os seguintes princípios: integração e interação na execução das políticas, programas e ações (§1º, V); autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil (§1º, VIII); democratização dos processos decisórios com participação e controle social (§1º, X).

Existem sérios obstáculos à formação da consciência patrimonial, representados sobretudo por questões éticas, políticas, econômicas e culturais. A intensificação da exploração

---

<sup>148</sup> Lembre-se que a LC n. 140/2011, em seu art. 3º, elenca como objetivo fundamental dos entes federativos a proteção do meio ambiente e a instituição da gestão descentralizada, democrática e eficiente (inciso I).

sobre os recursos de uso comum parece não encontrar forças de resistência suficientes a modificar a tendência de destruição das bases naturais e dos sistemas culturais no bojo da economia globalizada. Por outro lado, a aposta na conscientização das interdependências entre os problemas envolvidos na ideia de transmissão patrimonial dos recursos naturais e culturais deve ser encorajada, com o reconhecimento de que a imposição unilateral de um modelo de gestão não encontra amparo na Constituição e na legislação em vigor. Seria recomendável o avanço do processo de descentralização em direção da busca de arranjos institucionais mais favoráveis à concretização de uma participação mais autêntica, em nível local.



## CONCLUSÃO

A crise socioambiental deve ser entendida como crise civilizacional e tem relação com a ideia difundida, principalmente no mundo ocidental, de que o progresso ilimitado é a chave de todos os problemas e pode enfrentar, pela difusão e desenvolvimento da técnica e da ciência, a maioria dos problemas sociais, econômicos e existenciais da humanidade. Existe uma preocupante tendência de intensificação da apropriação dos recursos de uso comum da humanidade como se fossem bens gratuitos, em um processo de mercantilização do patrimônio natural e cultural da humanidade.

A maior parte da população mundial vive em Zonas Costeiras e a sustentabilidade das atividades humanas nos litorais depende de um meio marinho saudável (e vice-versa), o que impõe uma responsabilidade diferenciada do ser humano em relação aos ecossistemas litorâneos, em um cenário de agravamento da crise ambiental em uma perspectiva global. No caso do Brasil, a aceleração do processo de urbanização, que contou com incentivos estatais, vem trazendo consigo problemas ambientais e de exclusão social e não há políticas públicas que estejam à altura dos dilemas associados a esse quadro.

No caso de Santa Catarina - que segue o ritmo nacional de exploração intensiva dos recursos naturais litorâneos -, o processo de ocupação desordenada dos espaços litorâneos, agravado pelo “boom” da especulação imobiliária e do turismo de massa sazonal, vem trazendo, além do esgotamento do meio ambiente, a diminuição das condições de adaptação das comunidades tradicionais a esse novo contexto. Nota-se o predomínio da visão desenvolvimentista-predatória e o peso de uma cultura política conservadora e clientelista. Torna-se bastante evidente, na porção litorânea de Santa Catarina, a acentuação de riscos socioambientais em prejuízo de parcelas menos favorecidas economicamente da população, que ficam constantemente isoladas em porções territoriais sujeitas a riscos à saúde e sem um olhar suficientemente atento do Poder Público e dos atores sociais que normalmente intervêm nos processos políticos decisórios.

Sob a influência da complexidade sistêmica, reconhece-se que a condução de uma política ambiental incidente sobre os ecossistemas costeiros deve ser norteadada pela aceitação de que há interdependências entre os sistemas culturais, econômicos e

políticos, ganhando importância a investigação sobre as relações entre as variáveis envolvidas e as influências mais marcantes exercidas sobre o funcionamento de um dado sistema de gestão.

O questionamento profundo do modelo socioeconômico representado pela economia neoliberal ocupa lugar de destaque para os adeptos do Ecodesenvolvimento, que põe em evidência as insuficiências relacionadas à crença no crescimento econômico ilimitado, geradoras do quadro atual de comprometimento das bases naturais do planeta e de desconsideração das tradições culturais e sociais de determinados territórios (em nome da reprodução, sem maiores questionamentos, do padrão de consumo prevalente nos países do Norte).

Com a acentuação da crise socioambiental, ganha importância a reflexão sobre a utilização dos assim chamados *recursos de uso comum*, uma vez que as dinâmicas atuais associadas a sua apropriação e utilização intensivas não vem sendo suficientemente questionadas nas decisões políticas locais e globais. Por um lado, a qualidade ambiental dos *commons* vem sofrendo um comprometimento. Por outro, a exclusão de determinados usuários - não detentores de poder de barganha e de recursos econômicos - é encarada como normal, em favor de uma lógica que aponta para a normalidade da exploração rápida e particularista desses recursos.

A descrição dos procedimentos efetivamente adotados pelo Estado de Santa Catarina na concretização do programa estadual de gerenciamento costeiro pode ser enriquecida com os conceitos básicos contidos na análise de sistemas políticos, uma vez que os órgãos gestores da política costeira receberam algumas influências (*inputs*) do seu *contexto global* e houve algumas reações a esses distúrbios, por meio de algumas correções no desenvolvimento do aludido programa.

Os procedimentos concretos de gestão de recursos patrimoniais comuns devem possibilitar a formação da conscientização patrimonial que só será obtida se a negociação for aberta aos representantes dos diferentes universos da justificação. O compromisso de legitimidade política influencia a relação existente entre o titular do recurso e o respectivo patrimônio natural e cultural. Trata-se de relação que retroage sobre a própria autonomia e identidade dos titulares.

Reconhece-se que os grandes problemas mundiais – do crescimento demográfico à destruição dos ecossistemas –

assumem uma complexidade sem precedentes, já que, em nossos tempos, esses problemas fundamentais colocam-se como comuns à humanidade, mobilizando uma abordagem relacionada à indivisibilidade e à indisponibilidade de interesses superiores porque próprios da comunidade internacional no seu todo. Nesses temas, o Direito Internacional deveria enfrentar o compromisso com a *equidade intergeracional*, com destaque para três eixos fundamentais: a) conservação das opções para as gerações futuras; b) conservação da qualidade do planeta; c) acesso equitativo, na geração presente, ao legado obtido das gerações passadas.

No Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, há previsão de um modelo de gestão descentralizada, integrada e participativa, com a consideração dos interesses de populações tradicionais e aplicação do princípio da precaução e a expressa previsão de que sejam instaurados e mantidos procedimentos participativos, para favorecer a articulação entre governo, o setor produtivo e o terceiro setor. Com a edição da Lei Complementar n. 140/2011, especialmente voltada à cooperação entre a União, Estados e Municípios no exercício da competência comum ambiental, previu-se expressamente um modelo de gestão democrática e eficiente.

A Constituição Federal de 1988 e diversos atos normativos infraconstitucionais consagraram a dimensão intergeracional do dever de proteção ambiental, a ser considerada nos encaminhamentos de questões socioambientais de interesse coletivo, tais como o Gerco. Por outro lado, o direito à participação informada e o dever de publicidade relacionam-se com o gerenciamento de riscos ecológicos de interesse da coletividade como um todo. No entanto, reconhece-se que a aplicação efetiva dos dispositivos legais relacionados à temática da gestão integrada e compartilhada do patrimônio natural e cultural sofre bloqueios não negligenciáveis.

A utilização recorrente de textos legais que preveem a instituição de uma gestão democrática, descentralizada e participativa pode ser analisada sob a perspectiva de que o expediente constitua referência simbólica, tornando mais difícil o exercício da crítica diante da existência desses dispositivos, em teoria, mais voltados ao reconhecimento da pluralidade constitutiva da sociedade. O reconhecimento legal, nesse sentido, pode gerar uma falsa crença de que se está a caminho da

concretização normativa do texto legal, que depende, em verdade, de outros fatores situados no contexto do sistema jurídico.

O exercício da ecocidadania encontra obstáculos diversos: de um lado, o ser humano vem experimentando uma degeneração da sua autonomia em nome de valores e interesses prevalecentes na continuidade da Modernidade (e que não estão concorrendo para a conservação das opções de escolha das gerações futuras); por outro, a ausência de imposição de limites ao Poder Público, com base na legislação em vigor, reforça a perda da autonomia e distancia as pessoas em relação às decisões de interesse coletivo. O reiterado descumprimento da lei, nesse sentido, pode conduzir a um quadro em que as pessoas não acreditam e nem sequer conduzem as suas expectativas à concretização normativa dos textos legais.

Cumprir ao intérprete identificar o alcance dos direitos fundamentais inseridos no ordenamento. Há diversos preceitos constitucionais cuja enunciação não revela, mesmo diante de uma situação concreta, uma situação de antinomia ou lacuna (princípios diretivos). No entanto, em se tratando de direitos sociais e de dispositivos que consagram direitos associados à preservação do patrimônio natural e cultural, torna-se importante identificar obrigações diretamente extraídas do texto constitucional, uma vez apresentados os contornos do caso concreto (esfera do indecível que não), considerando novas emergências globais e a possibilidade de ampliação do modelo Garantista.

As ações prioritariamente praticadas pelo governo estadual de Santa Catarina na condução do seu programa de gerenciamento costeiro confirmam o predominante modelo de gestão de recursos naturais e culturais compartimentado e tecnocrático, incapaz de perceber a complexidade das variáveis socioambientais envolvidas. Não se vem abrindo espaço para a discussão sobre o modelo de desenvolvimento adotado prioritariamente pelo Estado nas últimas décadas, o que parece reforçar o cenário tendencial de agravamento dos sinais crise ambiental e de exclusão de segmentos sociais representativos do litoral das decisões políticas. Nesse sentido, a cultura política predominante, clientelista e conservadora, em um contexto de globalização econômica e cultural, encarrega-se de garantir que os encaminhamentos feitos traduzam prioritariamente os interesses de segmentos produtivos mais fortes economicamente.

Perde-se a oportunidade, mais uma vez, de instaurar-se o debate plural sobre questões ligadas à identidade, comunidade, solidariedade e cultura. O que se nota é uma aversão bem caracterizada ao debate e também à integração intersetorial.

No caso da presente investigação, os padrões de comportamento (ou de interação) foram investigados sobretudo considerando a atuação governamental e a abertura proporcionada a um amplo debate que traduzisse a existência dos diversos universos de justificação presentes na sociedade catarinense. Entende-se confirmada a hipótese segundo a qual a atuação do Governo estadual impossibilitou a instauração e manutenção de um modelo de gestão integrada e compartilhada. Prevalecem encaminhamentos não devidamente negociados e que traduzem simplesmente aspirações dos setores econômicos mais representativos da nossa sociedade, que são aceitos no quadro atual de impotência da política em relação à economia.

Nesse contexto, não há legitimidade política nos encaminhamentos, que não se preocuparam em possibilitar um engajamento definitivo - e não meramente instrumental - dos atores sociais presentes na Zona Costeira, de modo a favorecer o estabelecimento da consciência patrimonial entre eles e os recursos de uso comum, o que poderia favorecer o oferecimento de resistência em relação ao quadro de falta de responsabilidade generalizada pela transmissão do patrimônio natural e culturas às futuras gerações.

A regulamentação do Gerco estadual estabelece distinções importantes em relação ao federal. De um lado, edita claramente disposições normativas que apóiam o modelo desenvolvimentista predominante, não repetindo as disposições contidas na legislação federal. De outro lado, a legislação estadual repete dispositivos legais constantes de outras normas, afirmando a instituição de um modelo de gestão integrada, descentralizada e participativa, ainda que se saiba que essa menção possui alto grau de ineficácia jurídica, servindo para o encobrimento da realidade e para a sua manipulação política no sentido de legitimar as ações empreendidas.

Entende-se que não houve a instituição formal de um modelo de gestão compartilhada, nos termos da conceituação usada na presente pesquisa. O conceito de gestão compartilhada aqui adotado está associado à ideia de co-gestão, com a intervenção do Poder Público, mas de modo a estimular a

consciência patrimonial dos representantes dos diferentes universos de justificação dos atores sociais envolvidos na dinâmica de evolução do meio.

Em relação à gestão dos recursos costeiros - alçados à categoria de patrimônio pela Constituição Federal -, incumbe ao Estado garantir a sua instituição de modo contínuo, atentando-se para o dever jurídico constitucional de realização de avaliações permanentes e, se necessário, para a adoção de correção de rumos, em atenção à efetividade de que se deve revestir uma política pública ambiental. Particularmente, a não instituição de instrumentos que visam à concretização desses objetivos - tais como programas de monitoramento, de fornecimento de informações e relatórios de qualidade - representa grave violação ao dever jurídico/constitucional dirigido ao Estado de garantir a qualidade ambiental às próximas gerações. Tal dever corresponde a uma regra constitucional.

A gestão do patrimônio natural e cultural costeiro, no formato atual, distancia os usuários dos recursos, portadores de diferentes visões e interesses, das arenas onde tomadas as principais decisões, acentuando a sensação de desresponsabilização. Trata-se do delineamento de um cenário de ilegitimidade política. Impede-se que seja cultivada a consciência patrimonial dos atores sociais implicados, o que poderia favorecer uma progressiva modificação da cultura política predominante, com viés nitidamente antidemocrático. No entanto, entende-se que a interpretação da Constituição Federal autoriza o entendimento de que a inclusão social plural no início das discussões de uma política pública ambiental de recursos costeiros configura-se como dever do Poder Público, sintonizado com as novas emergências globais.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160p.

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental e Construção Social do Risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

ADRIANO, Mexiana Zabott. *Participação Popular na Elaboração do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de Santa Catarina*. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

ANDRADE, Jaqueline; SCHERER, Martinez E. Garcia. Decálogo da gestão costeira para Santa Catarina: avaliando a estrutura estadual para o desenvolvimento do Programa Estadual de Gerenciamento Costeiro. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 29, p. 139-154, abr. 2014.

ALBUQUERQUE, Letícia; NASCIMENTO, Januário. Os Princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 23, n. 44, p. 129-148, 2002.

ALBUQUERQUE, Letícia. *Conflitos socioambientais na zona costeira: estudo de caso da Barra do Camacho*. 2009. 204 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

\_\_\_\_\_. Justiça Ambiental e Desenvolvimento: Um diálogo Possível? *Conpedi Law Review*, Oñati, ES, v. 2, n. 1, p. 131-146, jan./jun. 2016.

AYALA, Patryck de Araújo. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 492p.

\_\_\_\_\_. A Proteção Jurídica das Futuras Gerações na Sociedade do Risco Global: O Direito ao Futuro na Ordem Constitucional Brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Org.). *Estado de Direito Ambiental: Tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BECK, Ulrich. *Ecological Politics in a age of Risk*. Tradução de Amos Weisz. Cambridge: Polity Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. Mudanças Socioecológicas na pesca da Lagoa Ibiraquera, Brasil. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. (Org.). *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005. p. 113-146.

BERKES, Fikret. Sistemas Sociais, Sistemas Ecológicos e Direitos de Apropriação de Recursos Naturais. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. (Org.). *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005a. p. 47-72.

\_\_\_\_\_. Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristina S. (Org.). *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005b, p. 293-332.



BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria geral dos sistemas: Fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Tradução de Francisco M. Guimarães. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Resolução n. 5/CIRM). *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II*. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco). *Plano de Ação Federal II (PAF II-ZC)*. 2005. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Relatório Final do II Seminário Nacional do Projeto Orla*. 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro: *Os 25 anos de Gerenciamento Costeiro no Brasil*. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de bens imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (Gi-Gerco). *Plano de Ação Federal 2015-2016* (PAF III-ZC). 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

CADEMARTORI, Luiz Henrique U.; BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. O regime jurídico brasileiro dos bens públicos: uma análise crítica a partir do regime garantista dos bens fundamentais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 18, n. 96, p. 1-21, mar./abr. 2016.

CAPRA, Fritjof. *A teia da vida*: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Org.). *Estado de Direito Ambiental*: Tendências. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

CARVALHO, Delton Winter de. Regulação Constitucional e Risco Ambiental. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 12, p. 13-31, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Legitimação e instâncias constitucionais para o gerenciamento dos riscos ambientais no ordenamento jurídico brasileiro. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideo, v. 11, p. 179-191, 2011.

CAUBET, Christian Guy. A irresistível ascensão do comércio internacional: o meio ambiente fora da lei? *Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 15, jan./mar. 2007.

CERDAN, Claire; POLICARPO, Mariana Aquilante. *Atores extra territoriais e novas formas de regulação ambiente na zona Costeira de Santa Catarina*. Relatório de Pesquisa. [S.l., s.n.], 2012.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

EASTON, David. Categorias para a Análise de Sistemas em Política. In: EASTON, David (Org.). *Modalidades de Análise Política*. Tradução de Fani Baratz. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 306p.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais*. Tradução de Alexandre Salim et al. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011. 122p.

\_\_\_\_\_. Constitucionalismo Principialista e Constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi et al. (Org.) *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 13-56.

\_\_\_\_\_. *A democracia através dos direitos: o Constitucionalismo Garantista como modelo teórico e como projeto político*. Tradução de Alexander Araújo de Souza e outros. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GARCIA, R. Interdisciplinariedad y sistemas complejos. In: LEFF, E. (Org.). *Ciencias sociales y formación ambiental*. Barcelona: Gedisa, 1994. p. 85-124.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 201-266.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 238p.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>. Acesso em: 2 jan. 2017.

HORN, Norberto. Ilha de Santa Catarina. In: MUEHE, Dieter. *Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. p. 413-436.

KLEIN, Antonio Henrique da Fontoura et al. Litoral Centro-Norte. In: MUEHE, Dieter. *Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006. p. 402-412.

LANNA, Antônio Eduardo Leão. *Gerenciamento de bacia hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1995.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEFF, Enrique. Los derechos del ser colectivo y la reapropiación social de la natureza. In: CUNHA, Belinda Pereira da. et al. (Orgs). *Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico*:

visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 12-31.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 151-226.

LEITE, José Rubens Morato. Introdução ao Direito Ambiental. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 31-48.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Estado de Direito Ambiental e Sensibilidade Ecológica: Os Novos Desafios à Proteção da Natureza em um Direito Ambiental de Segunda Geração. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (Org). *Os “novos” direitos no Brasil: Natureza e Perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 219-256.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. Da reapropriação social da natureza à epistemologia ambiental: novas racionalidades para a compreensão do ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da. et al. (Orgs). *Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico: visitando a obra de Enrique Leff*. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 79-95.

LINS, Hoyêdo Nunes et al. Turismo em Santa Catarina: Caracterização e Problemática. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). *A pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento*. Florianópolis: APED, 2002. p. 209-261.

MARRONI, Etienne Villela; ASMUS, Milton L. *Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental*. Pelotas: USEB, 2005.

MATURANA, Humberto R.; VARELA, Francisco J. *A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana*. Tradução de Humberto Mariotti e Lia Diskin. 9. ed. São Paulo: Palas Athena, 2001. 288p.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio Ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 201p.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Inquérito Civil Público n. 1.33.008.000062/2009/91*. Florianópolis, 2009. 12 v. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sc/icp-1-33-008-000062-2009-91>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

MONTGOLFIER, Jean de; NATALI, Jean-Marc. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução de Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 361-368.

MORAES, Antonio Carlos Robert. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2007.

MOREIRA, Eliane C. P.; NEVES, Rafaela Teixeira. Os princípios da Participação e Informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 77, p. 563-588, jan./mar. 2015.

MORIN, Edgar; KERN, Anne Brigitte. *Terra-Pátria*. Tradução de Paulo Neves. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2003. 181 p.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. Tradução de Eloá Jacobina. 22. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. 128p.

MUSSOI, Eros Marion. Agricultura Familiar: Reflexão a partir de Novas Perspectivas. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). *A pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento*. Florianópolis: APED, 2002. p. 25-57.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder.

*Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 132, p. 321-330, out./dez. 1996a.

\_\_\_\_\_. Luhmann, Habermas e o Estado de Direito. *Lua Nova*, São Paulo, n. 37, p. 93-106, 1996b.

\_\_\_\_\_. A Força Simbólica dos Direitos Humanos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, p. 1-35, out./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. *A Constitucionalização Simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF, 2011.

\_\_\_\_\_. *Entre Hidra e Hérculos: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico*. 2. ed. São Paulo: WMF, 2014.

OAKERSON, Ronald J. *Analyzing the commons: A Framework*. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University, Bloomington, 1990. Disponível em: <<http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/498>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, v. 12, n. 1, p. 89-98, 2012.

OLLAGNON, Henry. Estratégia Patrimonial para gestão dos recursos e dos meios naturais. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução de Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 171-200.

ONU (Organização das Nações Unidas). Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Agenda 21*. 1992a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/cap17.doc>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento*. 1992b. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. In: CONFERÊNCIA MINISTERIAL AMBIENTE PARA A EUROPA, 4., 1998, Aarhus. Disponível em: <<http://unece.org/env/pp/introduction.html>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *The first global integrated marine assessment*. 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/global\\_reporting/WOA\\_RPROC/WOACompilation.pdf](http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RPROC/WOACompilation.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2016.

OST, François. *A Natureza à margem da Lei: A Ecologia à prova do Direito*. Lisboa: Piaget, 1995.

OSTROM, Elinor. *Comprender la diversidad institucional*. Tradução de Miguel Moro Vallina. México: FCE, UAM, 2015.

POLETTI, Marcus; MÜLLER, Elvis Daniel. Estudo comparativo institucional entre o modelo de gestão costeira no Brasil e o Modelo Francês. *Costas*, v. 2, n. 2, p. 53-68, jul. 2013.

POTEETE, Amy R.; OSTROM, Elinor; JANSSEN, Marco A. *Trabalho em Parceria: Ação Coletiva, Bens Comuns e Múltiplos Métodos*. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Senac, 2011.

PILATI, José Isaac. A dimensão filosófica da Pós-Modernidade jurídica: ponto de partida de uma reconstrução paradigmática. *Sequência*, Florianópolis v. 32, n. 63, p. 291-317, 2011.

PRIEUR, Michel. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. *O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 11-54.



QUIVY, Raymond; CAMPENHOUT, LucVan. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Tradução de João Minhoto Marques et al. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RUFINO, Gilberto D'Ávila. Patrimônio costeiro e seus fundamentos jurídicos. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Projeto Orla: Subsídios para um Projeto de Gestão*. Brasília: MMA; MPO, 2004. p. 65-86.

SACHS, Ignacy. Ambiente e estilos de desenvolvimento. In: SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007. p. 54-76.

SANTA CATARINA. Lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC. Disponível em: <[www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislação](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislação)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.010, de 22 de dezembro de 2006. Regulamenta a Lei n. 13.553, de 16 de novembro de 2005, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Disponível em:<[www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislação](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislação)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.591, de 12 de agosto de 2008. Constitui o Comitê Gestor Integrado para o Planejamento Territorial da Região Costeira e dá outras providências. Disponível em:<[alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislação](http://alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislação)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento. *Diagnóstico Socioambiental do Litoral Centro-Norte*. Florianópolis, 2010. Disponível em: <[www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental](http://www.spg.sc.gov.br/gerco/diagnostico-socio-ambiental)>. Acesso em: 3 jan. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHIMIDT, W. et al. Associativismo e Cooperativismo: o Terceiro Setor no Desenvolvimento Rural Catarinense. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). *A pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento*. Florianópolis: APED, 2002. p. 59-112.

SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. *Risco Ecológico Abusivo: A tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos*. 1. ed. v.1. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. 398p.

VIEIRA, Paulo Freire; CUNHA, Idaulo José. Repensando o Desenvolvimento Catarinense. In: VIEIRA, Paulo Freire (Org.). *A pequena Produção e o Modelo Catarinense de Desenvolvimento*. Florianópolis: APED, 2002. p. 289-310.

VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-49.

VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. Introdução. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco; APED, 2005. p. 13-42.

VIEIRA, Paulo Freire; CAZELLA, A. A.; CERDAN, C. Desenvolvimento Territorial Sustentável: conceitos, experiências e desafios teórico-metodológicos. *Revista Eisforia*, Florianópolis, v. 4, n. esp., p. 13-20, 2006.

VIEIRA, Paulo Freire. Gestão de Recursos Comuns para o Ecodesenvolvimento. In: VIEIRA, Paulo Freire; BERKES, Fikret; SEIXAS, Cristiana S. *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco; APED, 2005. p. 333-377.

VIEIRA, Paulo Freire. Ecodesenvolvimento: desvelando novas formas de resistência no Antropoceno. In: SOUZA, Cristiane M. de Moraes et al. *Novos Talentos: Processos de Educação para o Ecodesenvolvimento*. Blumenau: Nova Letra, 2016. p. 21-63.

VIVACQUA, Melissa. *Dilemas da conservação e desenvolvimento na gestão compartilhada da pesca artesanal: conflitos e sinergias nos processos de criação de Reservas Extrativistas Marinho-Costeiras em Santa Catarina*. 2012. 365f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

WARAT, Luis Alberto. O abuso estatal do Direito. *Sequência*, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 34-50, 1990.

\_\_\_\_\_. La ciudadanía sin ciudadanos: tópicos para um ensayo interminable. *Sequência*, Florianópolis, v. 14, n. 26, p. 1-17, 1993.

\_\_\_\_\_. Eco-cidadania e direito: Alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação. *Sequência*, Florianópolis, n. 28, p. 96-110, jun. 1994.

WEBER, Jacques; BAILLY, Denis. Prever é Governar. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 201-266.

WEBER, Jacques. Gestão de Recursos Renováveis: Fundamentos Teóricos de um Programa de Pesquisas. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. Tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira e Christilla de Lassus. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 53-112.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.